



Dokumentation

Ausgewählte Vorschläge zur Bestimmung der Regelbedarfe nach dem SGB XII

Ausgewählte Vorschläge zur Bestimmung der Regelbedarfe nach dem SGB XII

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 017/23
Abschluss der Arbeit: 5. Juli 2023
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinen Entscheidungen aus den Jahren 2010 und 2014	4
2.1.	Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010	4
2.1.1.	Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums	5
2.1.2.	Gestaltungs- und Wertungsspielraum des Gesetzgebers	5
2.1.3.	Anforderungen an das Verfahren	6
2.1.4.	Kontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts	6
2.1.5.	Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherstellung des Existenzminimums von Kindern	7
2.2.	Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014	8
3.	Ermittlung der Regelbedarfe	11
3.1.	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)	12
3.2.	Sonderauswertung der EVS (Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe der Grundsicherung)	12
3.2.1.	Referenzhaushalte	12
3.2.2.	Ermittlung der Summe der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben	13
3.3.	Regelbedarfsstufen	14
3.4.	Fortschreibung der Regelbedarfsstufen	15
4.	Vorschläge aus Wissenschaft und Forschung	17
4.1.	Beiträge von Becker/Tobsch/Held	17
4.2.	Beiträge von Dudel/Garbuszus/Ott/Pehle/Werding	22
4.3.	Beiträge von Lenze	25
4.4.	Beiträge von Schüssler	29
5.	Weitere Vorschläge aus der Zivilgesellschaft	33
5.1.	Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V. (AGF)	33
5.2.	AWO Bundesverband e.V.	34
5.3.	Bertelsmann Stiftung	35
5.4.	Deutscher Caritasverband e.V. (DCV)	37
5.5.	Diakonie Deutschland - Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.	39
5.6.	Hans-Böckler-Stiftung	40
5.7.	Bündnis Kindergrundsicherung	41
5.8.	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	42
5.9.	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. , Paritätische Forschungsstelle	42

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit stellt vor dem Hintergrund der im Rahmen der Prüfung der Einführung einer Kindergrundsicherung beabsichtigten Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen¹, Vorschläge zu einer Neubestimmung der Regelbedarfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe (SGB XII) vor. Hierbei werden insbesondere einige aktuellere Vorschläge in den Blick genommen.

In der Arbeit wird zunächst auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf das Verfahren zur Ermittlung des Umfangs des Leistungsanspruchs zur Gewährleistung des Existenzminimums in seinen Entscheidungen vom 9. Februar 2010² und vom 23. Juli 2014³ eingegangen. Ferner wird überblicksartig auf die geltenden Regelungen zur Ermittlung der Regelbedarfe eingegangen.⁴ Im Anschluss werden ausgewählte Publikationen vorgestellt, die sich mit Fragen einer Neubestimmung der Regelbedarfe befassen, wobei es sich hier nur um eine Auswahl handelt und kein Anspruch auf Vollständigkeit besteht.

2. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinen Entscheidungen aus den Jahren 2010 und 2014

2.1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Jahr 2010 zu entscheiden, ob die Höhe der Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für Erwachsene und Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres im Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 30. Juni 2005 nach § 20 Abs. 1 bis 3

-
- 1 Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN und FDP, Mehr Fortschritt wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 100, abrufbar im Internetangebot der Bundesregierung unter: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 7. Juni 2023), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlages für Kinder und einer Einmalzahlung an erwachsene Leistungsberechtigte der sozialen Mindestsicherungssysteme aus Anlass der COVID-19-Pandemie (Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz) auf der Bundestagsdrucksache 20/1411 vom 13. April 2022, S. 17.
 - 2 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a.
 - 3 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 - 1 BvL 10/12 u.a.
 - 4 Siehe dazu etwa auch die folgenden Arbeiten des Fachbereichs: Übersicht der finanziellen Leistungsansprüche nach dem SGB II - Neuregelungen durch das Bürgergeld-Gesetz, Sachstand vom 16. Januar 2023 (WD 6 - 3000 - 105/22), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/934580/db7f9130a77a540a8ab2c079ffbdb5b9/WD-6-105-22-pdf-data.pdf>, Berücksichtigung einzelner Bedarfe im Rahmen des Regelbedarfs, Sachstand vom 19. Dezember 2022, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/928922/089278871d740205b7f9dd5f42fd302b/WD-6-092-22-pdf-data.pdf> sowie Bestimmung der Regelbedarfe nach dem SGB II und SGB XII - Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, Sachstand vom 30. August 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/662620/bc0add42229f9a51687aa23e6be0f6c7/WD-6-107-19-pdf-data.pdf> (jeweils zuletzt abgerufen am 28. Juni 2023).

und nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II, a.F.⁵) mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Es kam dabei zu dem Ergebnis, dass die betreffenden Regelungen mit der Verfassung unvereinbar sind.⁶

2.1.1. Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ausdrücklich anerkannt. „Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG wiederum erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern, wobei dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bei den unausweichlichen Wertungen zukommt, die mit der Bestimmung der Höhe des Existenzminimums verbunden sind [...]“⁷

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG ist, so das Gericht, als Gewährleistungsrecht in seiner Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG „dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu.“⁸

Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich, so das Gericht, nur auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleiste das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasse, denn der Mensch als Person existiere notwendig in sozialen Bezügen.⁹

2.1.2. Gestaltungs- und Wertungsspielraum des Gesetzgebers

Der Umfang des Leistungsanspruchs kann, so das Gericht, im Hinblick auf die Arten des Bedarfs und die dafür erforderlichen Mittel jedoch nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden. Er hänge von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen

5 In der Fassung des Art. 1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954).

6 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 119 ff. (zitiert nach juris, so auch die weiteren aufgeführten gerichtlichen Entscheidungen).

7 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 133.

8 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 133.

9 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 135.

wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und sei danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen. Der dem Gesetzgeber zustehende Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums umfasse die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs und sei zudem von unterschiedlicher Weite: „Er ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.“¹⁰

2.1.3. Anforderungen an das Verfahren

Weiter führt das Gericht aus, dass der Gesetzgeber zur Konkretisierung des Anspruchs alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen hat. Hierzu habe er zunächst die Bedarfsarten sowie die dafür aufzuwendenden Kosten zu ermitteln und auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs zu bestimmen. Das Grundgesetz schreibe ihm dafür keine bestimmte Methode vor, er dürfe sie vielmehr im Rahmen der Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit selbst auswählen. Abweichungen von der gewählten Methode bedürften allerdings der sachlichen Rechtfertigung.¹¹

Das dergestalt gefundene Ergebnis sei zudem fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln, weil der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden könne, in dem er bestehe. Der Gesetzgeber habe daher Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchsteuern, zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen.¹²

2.1.4. Kontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts

Das Gericht stellt zudem klar, dass dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers „eine zurückhaltende Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung durch das Bundesverfassungsgericht“ entspricht.¹³ Diese beschränke sich darauf, ob Leistungen „evident unzureichend“ seien. Da Höhe und Umfang der Leistungen nicht nach verfassungsrechtlichen Vorgaben quantifizierbar seien, sei das Gericht auf die Kontrolle der Grundlagen und Methoden der Leistungsbemessungen beschränkt. Um eine der Bedeutung des Grundrechts angemessene Nachvollziehbarkeit des Umfangs der gesetzlichen Hilfeleistungen sowie deren gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, müssen, so das Gericht ferner, die Festsetzungen der Leistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen sein.¹⁴ Zu prüfen sei, ob der Gesetzgeber ein taugliches Berechnungsverfahren gewählt, die erforderlichen Tatsachen im

10 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 138.

11 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 139.

12 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 140.

13 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 141.

14 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 141.

Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt und er sich in allen Berechnungsschritten mit einem nachvollziehbaren Zählwerk innerhalb dieses gewählten Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren bewegt habe. Dem Gesetzgeber obliege es, „die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen.“¹⁵

Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die Regelleistungen der Ausgangsverfahren nicht als evident unzureichend anzusehen sind.¹⁶ Auch das Verfahren zur Bestimmung der Regelleistungen sei grundsätzlich geeignet.¹⁷ Die gewählte Statistikmethode zur Bestimmung des Existenzminimums sei ebenfalls verfassungsgemäß.¹⁸ Allerdings sei die Regelleistung nicht in verfassungsgemäßer Weise ermittelt worden, da ohne sachliche Rechtfertigung von den Strukturprinzipien des vom Gesetzgeber gewählten Statistikmodells abgewichen worden sei.¹⁹

2.1.5. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherstellung des Existenzminimums von Kindern

In Bezug auf die gesellschaftliche Teilhabe von Kindern hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass Kinder keine kleinen Erwachsenen sind. „Ihr Bedarf, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gedeckt werden muss, hat sich an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist.“²⁰ Dazu habe der Gesetzgeber jegliche Ermittlungen unterlassen. Sein vorgenommener Abschlag von 40 Prozent gegenüber der Regelleistung beruhe auf einer freihändigen Setzung ohne irgendeine empirische und methodische Fundierung.²¹

Vor allem bei schulpflichtigen Kindern sei ein zusätzlicher Bedarf zu erwarten. „Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehören zu ihrem existentiellen Bedarf. Ohne Deckung dieser Kosten droht hilfebedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen, weil sie ohne den Erwerb der notwendigen Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner, die Schule nicht erfolgreich besuchen können. Bei schulpflichtigen Kindern, deren Eltern Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch beziehen, besteht die Gefahr, dass ohne hinreichende staatliche Leistungen ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, später

15 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 144.

16 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 151 ff.

17 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 159 ff.

18 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 162 ff.

19 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 173 ff.

20 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 191.

21 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 191.

ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können. Dies ist mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar.²²

Die Unterteilung von Kindern und Jugendlichen in unterschiedliche Altersgruppen und die damit zusammenhängende Differenzierung in der Höhe des Regelbedarfs müsse begründet und mit wissenschaftlichen Daten belegt sein.²³

2.2. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014

Im Jahr 2014 hatte das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden, ob das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453), welches der Gesetzgeber aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 14. Juli 2010 neu regelte²⁴, den Anforderungen aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gerecht wird.²⁵

Dabei kam das Gericht zu dem Ergebnis, dass die betreffenden Regelungen „derzeit noch“ mit der Verfassung zu vereinbaren sind.²⁶

Die Berechnung der Regelbedarfe auf Grundlage eines Statistikmodells auf Basis der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ist, so das Gericht, eine grundsätzlich geeignete Methode.²⁷ Die Daten der EVS seien zwar - wie jede andere empirische Erhebung - nicht fehlerfrei, jedoch würden sie „in statistisch hinreichend zuverlässiger Weise das Verbrauchsverhalten der Bevölkerung“ abbilden.²⁸ Auch die Auswahl der Referenzhaushalte sei nicht zu beanstanden.²⁹

22 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 192.

23 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 190 ff.

24 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/3404 vom 26. Oktober 2010.

25 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., wobei Gegenstand der Verfahren Leistungen für den Regelbedarf für Alleinstehende, zusammenlebende Volljährige sowie für Jugendliche im Alter zwischen 15 und 18 Jahren und für Kinder bis zu sechs Jahren waren.

26 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 73.

27 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 89.

28 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 95.

29 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 96.

Der durch das Herausnehmen einzelner Positionen „wie aus einem Warenkorb“ entstehende „Methoden-Mix“ des Statistikmodells mit dem Warenkorbmodell sei für sich betrachtet verfassungsrechtlich nicht angreifbar. Die Modifikation des Statistikmodells dürfe allerdings kein Ausmaß erreichen, das die Tauglichkeit des Modells in Frage stelle.³⁰

Ausdrücklich hat das Gericht auch die Entscheidung des Gesetzgebers, Ausgaben für Kraftfahrzeuge, alkoholische Getränke und Tabakwaren, Schnittblumen und Zimmerpflanzen, Kantinenessen, chemische Reinigung, Vorstellungsgespräche sowie Prüfungsgebühren nicht als regelbedarfsrelevant anzuerkennen, angesprochen. Diese begegne keinen verfassungsrechtlich durchgreifenden Bedenken. Es handele sich um wertende Entscheidungen im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Ausgestaltungsspielraums.³¹ Soweit erkennbar sei, dass aufgrund derartiger Entscheidungen eine Gefahr der Unterdeckung entstehe, müsse der Gesetzgeber dies ausgleichen.³² „Aus der statistischen Berechnung des Regelbedarfs in Orientierung an den auf der Grundlage einer Stichprobe berechneten Verbrauchsausgaben eines Teils der Bevölkerung folgt die Gefahr, dass mit der Festsetzung der Gesamtsumme für den Regelbedarf die Kosten für einzelne bedarfsrelevante Güter nicht durchgängig gedeckt sind. Dies gilt insbesondere, wenn wie hier aus der Gesamtsumme der ermittelten Verbrauchsausgaben nachträglich einzelne Positionen wie aus einem Warenkorb herausgenommen werden. Hat der Gesetzgeber jedoch Kenntnis von Unterdeckungen existentieller Bedarfe, muss er darauf reagieren, um sicherzustellen, dass der aktuelle Bedarf gedeckt ist [...]. Der Gesetzgeber kann im Rahmen seiner Ausgestaltungsfreiheit entscheiden, ob dieser Ausgleich durch zusätzliche Ansprüche auf Zuschüsse neben dem Regelbedarf erfolgen soll [...]. Er kann auch einen internen Ausgleich vorsehen, muss aber sicherstellen, dass dafür finanzieller Spielraum vorhanden ist [...]. Entscheidend ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nur, dass existenzsichernde Bedarfe insgesamt tatsächlich gedeckt sind.“³³

Zwar dürfe der Gesetzgeber grundsätzlich darauf verweisen, dass punktuelle Unterdeckungen intern ausgeglichen würden, wenn ein im Regelbedarf nicht berücksichtigter Bedarf nur vorübergehend anfalle oder ein Bedarf deutlich kostenträchtiger sei als der statistische Durchschnittswert, der zu seiner Deckung berücksichtigt worden sei. „Für einen internen Ausgleich darf jedoch nicht allgemein auf die Summen verwiesen werden, die den existenzsichernden soziokulturellen Bedarf decken sollen. Zudem muss der Pauschalbetrag hinreichend hoch bemessen sein, um einen finanziellen Spielraum für Rücklagen zu lassen.“³⁴ Zum internen Ausgleich könne aber insbesondere nicht pauschal darauf verwiesen werden, dass Bedürftige Leistungen zur Deckung soziokultureller Bedarfe als Ausgleichsmasse für andere Bedarfspositionen einsetzen könnten, denn der soziokulturelle Bedarf gehöre zum grundrechtlich gesicherten, menschenwürdigen Existenzminimum. Auch die in der Pauschale für den Regelbedarf enthaltenen Leistungen für soziokulturelle Bedarfe seien keine frei verfügbare Ausgleichsmasse, da diese Bedarfe ebenfalls

30 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 109.

31 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 113.

32 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 113.

33 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 115.

34 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 117.

existenzsichernd zu decken seien.³⁵ Gegen die Regelung, wonach Bedürftige Mittel zur Bedarfsdeckung eigenverantwortlich ausgleichen und ansparen müssen, sei aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings setze dies voraus, dass die Bemessung der Regelbedarfe hinreichend Spielraum für Ausgleich schaffe.³⁶

Die Berücksichtigung der sogenannten „Aufstocker“ bei den Referenzhaushalten, das heißt Haushalten, die neben einem Erwerbseinkommen auch Sozialleistungen beziehen³⁷, sei nicht zu beanstanden. „Da dieses weitere Einkommen wegen der Absetz- beziehungsweise Freibeträge des § 11b SGB II nur teilweise bedarfsmindernd nach § 9 und § 11 SGB II berücksichtigt wird, liegt das Gesamteinkommen dieser Haushalte oberhalb des Fürsorgenniveaus im Bereich des SGB II. Allerdings zeigen die Freibeträge, dass die zusätzlichen Mittel gerade für die Erwerbstätigkeit gebraucht werden, also nicht ohne Weiteres als existenzsichernde Leistungen zur Verfügung stehen. Da sie jedoch in der Summe tatsächlich über dem Sozialhilfeniveau liegen, hält es sich im Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Wertungsspielraums, diese Haushalte nicht aus der Ermittlung der Verbrauchsausgaben herauszunehmen [...]“³⁸

Ebenso sah das Bundesverfassungsgericht keine verfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf die Berechnung der Höhe der Leistungen für den Regelbedarf darin, dass der Gesetzgeber in der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte auch solche Personen berücksichtigt habe, die trotz Anspruchs auf Sozialleistungen solche nicht bezögen und ihre Ausgaben also aus anderen, möglicherweise geringeren Mitteln bestreiten müssten.³⁹ „Der Gesetzgeber ist seiner Pflicht zur entsprechenden Fortentwicklung der Bedarfsermittlung aus § 10 Abs. 2 Nr. 1 RBEG [...] bei der Auswertung der EVS 2008 nachgekommen. Sowohl die Ergebnisse eines im Auftrag des zuständigen Bundesministeriums erstellten wissenschaftlichen Gutachtens des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) als auch die im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages angehörten Sachverständigen einschließlich derjenigen des Statistischen Bundesamtes gaben an, die Zahl der Haushalte in verdeckter Armut sei nur im Wege einer Schätzung zu beziffern [...]. Auch eine sachgerechte Schätzung ist jedoch mit Unsicherheiten behaftet, weshalb der Gesetzgeber nicht gezwungen ist, zur Bestimmung der Höhe von Sozialleistungen auf eine bloß näherungsweise Berechnung abzustellen [...]“⁴⁰

Auch dass der Gesetzgeber für die Bestimmung der Höhe der Leistungen für den Regelbedarf auf Daten von Haushalten der unteren Einkommensgruppen zurückgreife, sei nicht zu beanstanden. „Es ist grundsätzlich zulässig, dass der Gesetzgeber die Höhe der Leistungen für den Regelbedarf an dem in der EVS ermittelten Verbrauchsverhalten der unteren Einkommensgruppen orientiert.

35 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 118.

36 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 119.

37 Vgl. § 3 Abs. 2 Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch ab dem Jahr 2021 (Regelbedarfsermittlungsgesetz - RBEG).

38 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 104.

39 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 105.

40 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 105.

Er darf davon ausgehen, dass in höheren Einkommensgruppen Ausgaben in wachsendem Umfang über das zur Deckung des Existenzminimums Notwendige hinaus getätigt werden [...].⁴¹

Auch der mit der Auswertung der EVS 2008 erfolgte Wechsel in der Berücksichtigung der unteren 20 Prozent der Haushaltsnettoeinkommen zu den unteren 15 Prozent sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wobei das Bundesverfassungsgericht nicht beurteile, ob die jeweils zweckmäßigste Entscheidung getroffen worden sei, sondern nur, ob das gewählte Verfahren sachlich vertretbar sei.⁴²

Insbesondere im Hinblick auf existenzsichernde Bedarfe von Kindern und Jugendlichen durch Verteilungsschlüssel führt das Gericht aus, dass dies aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist. Da deren Ausgaben nicht im Einzelnen erhoben würden, nutze der Gesetzgeber Verteilungsschlüssel, um die Ausgaben der Familienhaushalte den Erwachsenen und dem Kind oder Jugendlichen mathematisch zuzuordnen. Diese Verteilungsschlüssel seien im Auftrag des fachlich zuständigen Ministeriums erarbeitet, in Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes ermittelt und in einer wissenschaftlichen Studie der Ruhr-Universität Bochum bestätigt worden und damit auch in sich tragfähig bestimmt worden.⁴³

3. Ermittlung der Regelbedarfe

Das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe und Regelsätze der einzelnen Regelbedarfsstufen sowie zur Fortschreibung der Regelsätze für Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII ist in den §§ 28, 28a ff., 40 SGB XII geregelt. Die Festlegung der Höhe der Regelbedarfsstufen erfolgt in der Regel im Rahmen des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch beziehungsweise der für das jeweilige Jahr geltenden Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung. Für die Höhe der Regelbedarfe nach dem SGB II verweist § 20 Abs. 1a SGB II auf die vorgenannten Bestimmungen.

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Regelbedarfe sind gemäß § 28 Abs. 1 SGB XII die Ergebnisse einer bundesweiten EVS. Liegen die Ergebnisse einer neuen EVS vor, ist auf deren Grundlage die Höhe der Regelbedarfe in einem Bundesgesetz neu zu ermitteln.

41 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 97.

42 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 98.

43 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 124.

3.1. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Die EVS beruht auf dem Gesetz über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte.⁴⁴ Sie wird alle fünf Jahre in Zusammenarbeit des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter durchgeführt.⁴⁵ Es werden rund 80.000 Haushalte zur ihrer Einkommens- und Vermögenssituation befragt. Die Teilnahme erfolgt freiwillig. Die EVS ist eine Quotenstichprobe, das heißt, alle Haushalte werden nach einem vorgegebenen Quotenplan ausgewählt und befragt. Dabei wird die Grundgesamtheit der Haushalte anhand bestimmter Quotierungsmerkmale in Gruppen gegliedert. Für jede Gruppe wird die Quote als die Zahl der jeweils zu befragenden Haushalte vorgegeben. In Anlehnung an den Mikrozensus erfolgt zunächst die Aufteilung der Grundgesamtheit der Haushalte auf die Bundesländer. Anschließend werden die Haushalte je Bundesland nach den Quotierungsmerkmalen Haushaltstyp, sozialer Stellung, Haupteinkommensperson und Haushaltsnettoeinkommen gruppiert. Sie machen unter anderem Angaben zu der Haushaltszusammensetzung, der Wohnsituation, der Ausstattung mit bestimmten Gebrauchsgütern sowie ihrer Einkommens- und Vermögenssituation. Der Fokus der Datenerhebung liegt jedoch bei den Ausgaben der Haushalte. Die Teilnehmenden geben daher drei Monate lang an, wofür sie wieviel Geld ausgeben. Ein zufällig ausgewähltes Fünftel der Haushalte erfasst darüber hinaus für einen begrenzten Zeitraum detailliert die gekauften Mengen und Ausgaben von Nahrungsmitteln, Getränken und Tabakwaren.

3.2. Sonderauswertung der EVS (Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe der Grundsicherung)

Für die Ermittlung der Regelbedarfsstufen beauftragt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Statistische Bundesamt mit Sonderauswertungen, die auf der Grundlage einer neuen EVS vorzunehmen sind.

3.2.1. Referenzhaushalte

Die im Rahmen der Sonderauswertung zu untersuchenden Haushalte beziehen sich auf Einpersonenhaushalte und Familienhaushalte bestehend aus zwei Erwachsenen und einem Kind, wobei jeweils nach dem Alter des Kindes differenziert wird, § 2 RBEG.⁴⁶

Zudem werden Haushalte ausgeschlossen, in denen Leistungsberechtigte leben, die im Erhebungszeitraum Hilfen zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Bürgergeld oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten haben, § 3

44 Becker, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 68. Edition
Stand: 1. März 2023, RBEG, § 1, Rn. 21.

45 Siehe für die folgenden Informationen: Internetangebot des Statistischen Bundesamtes, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Einkommen-Einnahmen-Ausgaben/Methoden/einkommens-verbrauchsstichprobe.html> (zuletzt abgerufen am 13. Juni 2023).

46 § 28 Abs. 2 Satz 2 SGB XII, § 2 Satz 3 RBEG: „Die Altersgruppen umfassen die Zeit bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres, vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres sowie vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.“

Abs. 1 RBEG. Nicht ausgeschlossen werden jedoch Haushalte, die zusätzlich zu diesen Leistungen Erwerbseinkommen bezogen haben (sogenannte „Aufstocker“), § 3 Abs. 2 RBEG.

In einem weiteren Schritt werden die nach dem Ausschluss nach § 3 Abs. 1 RBEG verbleibenden Haushalte je Haushaltstypen nach ihrem Nettoeinkommen aufsteigend gereiht. Als Referenzhaushalte werden von den Einpersonenhaushalten die unteren 15 Prozent der Haushalte, von den Familienhaushalten jeweils die unteren 20 Prozent der Haushalte berücksichtigt, § 4 RBEG. Die Referenzhaushalte eines Haushaltstyps bilden jeweils eine Referenzgruppe.

3.2.2. Ermittlung der Summe der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben

Die in den Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes ausgewiesenen Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte sind für die Ermittlung der Regelbedarfsstufen insoweit als regelbedarfsrelevant zu berücksichtigen, als sie zur Sicherung des Existenzminimums notwendig sind und eine einfache Lebensweise ermöglichen, wie sie einkommensschwache Haushalte aufweisen, die ihren Lebensunterhalt nicht ausschließlich aus Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bestreiten, § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII. Nicht als regelbedarfsrelevant zu berücksichtigen sind Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte, wenn sie bei Leistungsberechtigten nach dem SGB II und SGB XII anderweitig durch bundes- oder landesgesetzliche Leistungsansprüche gedeckt sind oder nicht anfallen, weil bundesweit in einheitlicher Höhe Vergünstigungen gelten, § 28 Abs. 4 Satz 2 SGB XII.

§ 5 Abs. 1 RBEG bestimmt, welche Verbrauchsausgaben der einzelnen Abteilungen der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte aus der Sonderauswertung für Einpersonenhaushalte der EVS 2018 als regelbedarfsrelevant berücksichtigt werden, welche die Grundlage der Regelbedarfsstufen für alle erwachsenen Leistungsbezieher sind.⁴⁷

§ 6 Abs. 1 RBEG bestimmt hingegen, welche Verbrauchsausgaben der einzelnen Abteilungen der Referenzgruppen der Familienhaushalte aus den Sonderauswertungen für Familienhaushalte der EVS 2018 bei Kindern und Jugendlichen als regelbedarfsrelevant berücksichtigt werden. In der Begründung zum Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie weiterer Gesetze vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2855) wird dazu insbesondere Folgendes ausgeführt: „In der EVS werden die Ausgaben für den privaten Verbrauch nur für den Haushalt insgesamt erfasst. Daher sind ausschließlich beim Einpersonenhaushalt alle Verbrauchsausgaben eindeutig der im Haushalt lebenden Person zuzuordnen. Bei Mehrpersonenhaushalten sind dagegen nur wenige Verbrauchsausgaben direkt den einzelnen im Haushalt lebenden Personen zuzuordnen. Für die Ermittlung von Regelbedarfen für Kinder und Jugendliche auf der Grundlage von Sonderauswertungen der EVS müssen deshalb die Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte herangezogen werden, da die Ausgaben für Kinder nicht einzeln statistisch erhoben werden können, sondern in den Haushaltsausgaben von Familien mit Kindern enthalten sind. Dies bedeutet aber auch, dass bei Haushalten mit Kindern der überwiegende Teil der Verbrauchsausgaben nicht direkt und unmittelbar auf Erwachsene und Kinder aufgeteilt werden kann.“ Eine Aufteilung der Verbrauchsausgaben auf das Kind und die Erwachsenen durch die in der EVS befragten Haushalte sei nicht möglich, da es einen erheblichen Zusatzaufwand für

47 Gutzler in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Auflage 2020 (Werksstand), RBEG, § 5, Rn.12 (Stand: 17. Februar 2021).

die Befragten erfordern würde, wenn sie für jeden (Groß-) Einkauf eine solche individuelle Aufteilung vornehmen müssten. Die Aufteilung würde auch nach individuellen Einschätzungen erfolgen, was die Vergleichbarkeit der Ergebnisse in Frage stellen würde. Ferner müsste angesichts der Anforderungen und des Aufwands einer Aufteilung auf Familienmitglieder damit gerechnet werden, dass die befragten Haushalte überfordert würden. Dies könnte zu einer abnehmenden Bereitschaft der Teilnehmenden führen, bis zum Ende des Erhebungszeitraums eine möglichst exakte Aufteilung vorzunehmen. Ferner könnten erhöhte Anforderungen an das Führen der Haushaltsbücher zu einer sinkenden Bereitschaft zur freiwilligen Teilnahme an der EVS führen. Dies gälte es im Interesse der Aufrechterhaltung der Qualität der Ergebnisse einer EVS zu vermeiden. „Im Ergebnis ist deshalb nur eine normative Festlegung für die Verteilung der Haushaltsausgaben auf Erwachsene und Kinder im Haushalt möglich. Um die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für ein Kind zu ermitteln, ist eine sachgerechte Aufteilung der Verbrauchsausgaben zwischen Erwachsenen und Kindern nur bei Familien mit einem Kind möglich. Die Zuordnung der Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte auf die im Haushalt lebenden Personen – zwei erwachsene Personen und ein Kind – erfolgt wie bereits im RBEG 2011 und RBEG 2017 auf der Grundlage der Studie „Kosten eines Kindes“, die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) erstellt wurde [...]. Diese Vorgehensweise hat sich bewährt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat 2011 zu dieser Thematik ein Forschungsvorhaben bei der Ruhr-Universität Bochum in Auftrag gegeben (Dudel, Christian; Garbuszus, Marvin; Ott, Notburga; Werding, Martin: Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Bochum 2013) und die wichtigsten Ergebnisse im Jahr 2013 veröffentlicht (BT-Drs. 17/14282, zu den Regelbedarfsstufen 4 bis 6, S. 31ff.).“⁴⁸

Nachdem die Summen der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben in dem dargestellten Verfahren ermittelt wurden, werden diese zunächst für das Jahr des Inkrafttretens des Regelbedarfs-ermittlungsgesetzes entsprechend der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a SGB XII fortgeschrieben, § 7 Abs. 1 RBEG.

3.3. Regelbedarfsstufen

Der Regelbedarf wird in sechs Regelbedarfsstufen ausgewiesen, aus denen sich die im Einzelfall anzuerkennenden monatlichen Regelsätze ergeben. Dabei unterscheiden die für Erwachsene geltenden Regelbedarfsstufen 1 bis 3 danach, ob und mit wem die Leistungsbeziehenden in einem Haushalt leben. Bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6, die Kinder und Jugendliche betreffen, werden hingegen altersbedingte Unterschiede berücksichtigt.

Dabei werden die Regelbedarfe von erwachsenen Personen, wie oben bereits ausgeführt, auf Basis des Verbrauchs von Ein-Personenhaushalten bestimmt, die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche auf Basis der Konsumausgaben von Haushalten, in denen Paare mit einem Kind leben. Mittels Verteilungsschlüsseln werden hier die auf ein Kind entfallenden Verbrauchsausgaben der als Referenzhaushalte dienenden Familienhaushalte berechnet, wobei nach drei Altersstufen der

48 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 19/22750 vom 23. September 2020, S. 34 f.

Kinder differenziert wird, weshalb es für jede der drei Altersgruppen unterschiedliche Familienhaushalte als Referenzhaushalte gibt.⁴⁹ Dabei gilt die Regelbedarfsstufe 4 für Jugendliche vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, Regelbedarfsstufe 5 für Kinder vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres und Regelbedarfsstufe 6 für Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres.⁵⁰

3.4. Fortschreibung der Regelbedarfsstufen

Für Jahre bis zur nächsten Neuermittlung nach § 28 SGB XII werden die Regelbedarfsstufen jeweils zum 1. Januar nach § 28a Abs. 2 bis 5 SGB XII fortgeschrieben. Dies erfolgt seit dem 1. Januar 2023 in einem zweistufigen Verfahren. Dabei wurden zum 1. Januar 2023 die Eurobeträge der zum 1. Januar 2022 fortgeschriebenen Regelbedarfsstufen zuerst mit der sich nach § 28a Abs. 3 SGB XII ergebenden Veränderungsrate fortgeschrieben (Basisfortschreibung) und das Ergebnis mit der sich nach § 28a Abs. 4 SGB XII ergebenden Veränderungsrate fortgeschrieben (ergänzende Fortschreibung). Für nachfolgende Fortschreibungen ab dem Jahr 2024 sind jeweils die nicht gerundeten Eurobeträge, die sich aus der Basisfortschreibung des Vorjahres nach § 28a Abs. 3 SGB XII ergeben haben, erneut nach § 28a Abs. 3 SGB XII fortzuschreiben und die sich daraus ergebenden Eurobeträge mit der Veränderungsrate der ergänzenden Fortschreibung nach § 28a Abs. 4 SGB XII fortzuschreiben.

Die Fortschreibung nach der vormaligen Rechtslage wurde beibehalten und bildet die sogenannte Basisfortschreibung. Die Veränderungsrate für die Basisfortschreibung ergibt sich aus der Veränderungsrate des Mischindex. „Dieser setzt sich zusammen aus einem Anteil von 70 Prozent, der sich aus der Entwicklung der für die Höhe der Regelbedarfe berücksichtigten Güter und Dienstleistungen (regelbedarfsrelevanter Preisindex) ergibt und zu einem Anteil von 30 Prozent, dem die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer (abgekürzt als Entwicklung der verfügbaren Entgelte) zugrunde liegt.“⁵¹

Maßgeblich ist jeweils die Veränderungsrate, die sich aus der Veränderung in dem Zwölfmonatszeitraum, der mit dem 1. Juli des Vorjahres beginnt und mit dem 30. Juni des Vorjahres endet, gegenüber dem davorliegenden Zwölfmonatszeitraum ergibt.

In einem zweiten, neuen Schritt sind die nicht gerundeten Eurobeträge der nach der Basisfortschreibung fortgeschriebenen Regelbedarfsstufen zusätzlich auf Grundlage der aktuellsten verfügbaren Daten zur Veränderungsrate des regelbedarfsrelevanten Preisindex fortzuschreiben (ergänzende Fortschreibung). Maßgeblich hierfür ist die bundesdurchschnittliche Entwicklung der

49 Methodik der Regelbedarfsermittlung - Fragen und Antworten -, abrufbar im Internetangebot des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Stand Dezember 2022 unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/faq-arbeitszeiterfassung-download.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt abgerufen am 23. Mai 2023).

50 § 8 RBEG, Anlage zu § 28 SGB XII Regelbedarfsstufen nach § 28 in Euro in der Fassung vom 16. Dezember 2022.

51 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022, S. 109.

Preise für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen in dem Dreimonatszeitraum vom 1. April bis zum 30. Juni des Vorjahres (2. Quartal) gegenüber dem gleich abgegrenzten Dreimonatszeitraum des Vorjahres.⁵² Nach der Gesetzesbegründung soll dadurch zusätzlich auch die zu erwartende Entwicklung des regelbedarfsrelevanten Preisindexes berücksichtigt werden. Damit werde auch der in dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014⁵³ enthaltenen Vorgabe Rechnung getragen: Es werde bei stark steigender Preisentwicklung eine zeitnahe Reaktion gewährleistet, damit es nicht zu einer offensichtlichen und erheblichen Diskrepanz kommt zwischen der tatsächlichen Entwicklung der Preise von regelbedarfsrelevanten Gütern und Dienstleistungen im Vergleich zu der bei der Fortschreibung der Regelbedarfe berücksichtigten Entwicklung.⁵⁴

Sollte in Ausnahmefällen die jährliche Fortschreibung der Regelbedarfsstufen bei entsprechenden Veränderungsraten des Mischindex und der aktuellen Veränderungsraten des regelbedarfsrelevanten Preisindex im zweiten Quartal zur Folge haben, dass die Regelbedarfsstufen für das kommende Kalenderjahr niedriger ausfallen als im laufenden Kalenderjahr, wird dies durch § 28a Abs. 5 SGB XII verhindert. „Die geltenden Beträge sind solange weiter zu zahlen, bis sich durch eine Fortschreibung ein höherer Betrag ergibt. Vergleichbare Regelungen hat es bereits in der Vergangenheit in Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzen gegeben, wenn durch die Neuermittlung der Betrag einer Regelbedarfsstufe unterhalb des geltenden Betrags lag. Der Differenzbetrag wird durch die nachfolgende oder die nachfolgenden Fortschreibungen abgeschmolzen.“⁵⁵

Die sich durch die Fortschreibung des § 28a SGB XII ergebende Veränderungsrate und die sich ergebenden Regelbedarfsstufen werden nach § 40 SGB XII durch Rechtsverordnung bis spätestens zum Ablauf des 31. Oktober des jeweiligen Jahres festgesetzt. Durch § 134 SGB XII wurden die Beträge der sechs Regelbedarfsstufen nach dem SGB XII für das Jahr 2023 festgesetzt, wie sie sich aus dem neugefassten § 28a SGB XII ergeben. Da eine Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung bis zu dem in der Verordnungsermächtigung nach § 40 SGB XII genannten Termin nicht mehr erlassen werden konnte, erfolgte die Festsetzung ausnahmsweise durch Gesetz.⁵⁶

Im Rahmen der nächsten gesetzlichen Neuermittlung der Regelbedarfe nach § 28 SGB XII, die turnusmäßig auf Basis von Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

52 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022, S. 109.

53 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 - 1 BvL 10/12 u.a.

54 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022, S. 50.

55 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022, S. 110.

56 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022, S. 117.

2023 zu erfolgen hat, sollen die Erfahrungen mit der ergänzten Fortschreibungsregelung ausgewertet werden und auf dieser Grundlage über die langfristige Ausgestaltung einer ergänzenden Fortschreibung entschieden werden.⁵⁷

4. Vorschläge aus Wissenschaft und Forschung

4.1. Beiträge von Becker/Tobsch/Held

Becker, Regelbedarfsermittlung: Neustart erforderlich, Neue Caritas 9/2022, S. 13 ff.

In dem genannten Beitrag kritisiert die Autorin das aktuelle Verfahren der Regelbedarfsermittlung wegen gravierender methodischer Mängel und hält im Ergebnis eine Umgestaltung des Verfahrens für notwendig.⁵⁸

Eine Reform des Verfahrens sei zum einen aufgrund fehlender Balance zwischen normativen Entscheidungen und methodischen Anforderungen erforderlich. Der politische Spielraum sei weit ausgedehnt, während methodische Gesichtspunkte kaum beachtet würden. So werde zunächst - nachdem die Bezieher und Bezieherinnen von Grundsicherung ohne Erwerbseinkommen ausgeklammert würden - auf politischer Ebene bestimmt, welche unteren Einkommensverhältnisse maßgeblich sein sollen. Ob in den Referenzgruppen selbst Mangel vorliege oder Teilhabe möglich sei, bleibe unbeachtet. Aus der Gruppe der Alleinlebenden zur Ermittlung von Erwachsenenbedarfen würden freihändig die untersten 15 Prozent der nach dem Einkommen geordneten Haushalte, von den Paaren mit einem Kind zur Ermittlung der Kinderbedarfe die untersten 20 Prozent gewählt. Diese unterschiedlichen Quantile seien methodisch nicht zu rechtfertigen und die Ableitung der Bedarfe von zusammenlebenden Eltern und Kindern aus unterschiedlichen Referenzhaushalten nicht überzeugend. Im Anschluss an die Berechnungen der durchschnittlichen Ausgaben durch das Statistische Bundesamt, würde erneut zur politischen Ebene zurückgekehrt, wo weitere normative Setzungen erfolgten. So würden zahlreiche Ausgaben als „nicht existenzsichernd“ definiert und aus der Berechnung ausgenommen. Damit werde die gewählte Methode verlassen, so dass die dem Statistikmodell immanente Annahme des internen Ausgleichs nicht mehr haltbar sei.⁵⁹

Die Autorin hält fest, dass es ein systematisches Problem im Status quo in der politischen Vorgabe von Referenzeinkommensbereiche gibt. Dazu gebe es unterschiedliche Reformkonzepte, auf die die Autorin näher eingeht. So zielten Reformkonzepte zum einen auf eine Verstärkung der methodischen Aspekte innerhalb der Systematik des Regelbedarfsermittlungsgesetzes. Ein ande-

57 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022, S. 109.

58 Becker, Regelbedarfsermittlung: Neustart erforderlich, Neue Caritas 9/2022, S. 13, 17.

59 Ebd. S. 14.

rer Reformvorschlag führe über eine Umstrukturierung des Verfahrens der Regelbedarfsermittlung. Dieser Reformansatz wahre einerseits einen großen politischen Entscheidungsspielraum und sei andererseits mit der Grundannahme des Statistikmodells vereinbar.⁶⁰

Ferner seien Zirkelschlüsse zu vermeiden, mit denen nach derzeitigem Stand zu rechnen sei, da weder Haushalte mit aufstockendem Transferbezug noch Leistungsberechtigte, die ihren Anspruch nicht durchsetzten beziehungsweise durchsetzen könnten, ausgeklammert würden. Im Übrigen sei infolge der zu weit gehenden Pauschalierung mit Bedarfsunterdeckungen zu rechnen. Auch dazu verweist die Autorin auf die Reformkonzepte.⁶¹

In ihrem Beitrag spricht die Autorin verschiedene Reformkonzepte an, insbesondere auch die von ihr in Zusammenarbeit mit Tobsch beziehungsweise Held entwickelten Konzepte, die Lösungsvorschläge für die genannten Problematiken bieten würden.

Im Folgenden sollen die Publikationen von Becker und Tobsch beziehungsweise Held unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland etwas genauer betrachtet werden. Es wird dabei zunächst auf das Konzept von Becker und Tobsch eingegangen, welches darauffolgend weiterentwickelt wurde.

Becker/Tobsch, Regelbedarfsbemessung - methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, 2016

Die Autorinnen haben sich im Auftrag der Diakonie Deutschland mit der Regelbedarfsbemessung beschäftigt und ein Alternativ-Modell zur Ermittlung der Regelbedarfe vorgelegt, welches als konsistentes Statistikmodell sowohl theoretisch stringent sei, als auch normative Spielräume nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts einräume.⁶² Die Ausarbeitung folge dabei den normativen Vorgaben der Diakonie.

Nach geltendem Verfahren seien Einpersonenhaushalte und Familienhaushalte mit einem Kind maßgeblich. Diese sollen auch weiterhin zugrunde gelegt werden. Der Referenz-Familientyp werde allerdings der Ermittlung des Regelbedarfs von zusammenlebenden Eltern und von Kindern zugrunde gelegt.⁶³

Zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums sei auf die Vermeidung von Zirkelschlüssen zu achten. Daher seien nicht alle privaten Haushalte relevant, sondern eine zielgerecht

60 Ebd. S. 15.

61 Ebd. S. 15 f.

62 Becker/Tobsch, Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland (2016), S. 2 ff. und 21 ff.

63 Ebd. S. 4.

abgegrenzte Grundgesamtheit, die weder Grundsicherungsbeziehende noch Haushalte in verdeckter Armut umfasse. Zur Berücksichtigung verdeckter Armut seien hier alternative Vorgehensweisen umgesetzt worden, die als praktikable Schätzansätze konzipiert worden seien, zum einen eine implizite Ausklammerung verdeckter Armut durch Festlegung des Referenzeinkommensbereichs oberhalb eines untersten Quantils (zwei Varianten), zum anderen eine explizite Ausklammerung durch Setzung einer Einkommensuntergrenze in Höhe des pauschalen Grundsicherungsniveaus vor Quantilsbildung.⁶⁴

Aus der so bereinigten Grundgesamtheit sei als unterer Einkommensbereich eine Referenzgruppe zu definieren, in der das soziokulturelle Existenzminimum gedeckt sei.⁶⁵

Bei der Bedarfsberechnung sei der regelbedarfsrelevante Konsum auf pauschalierbare/relevante Güter und Dienstleistungen zu beschränken. Dies sei hier über Negationen, also den Ausschluss der als nicht pauschalierbar beziehungsweise nicht notwendig eingestuften Elemente des soziokulturellen Existenzminimums, vorzunehmen.⁶⁶ Der größte nicht-regelbedarfsrelevante Ausgabenblock umfasse dabei die Wohnkosten, worunter hier über die derzeitige gesetzliche Regelung hinaus auch die Kosten für Haushaltsstrom gefasst würden. Ebenfalls nicht pauschalierbar seien die Kosten für langlebige, kostenintensive Konsumgüter, wie Waschmaschinen und Kühlschränke (sogenannte „weiße Ware“). Pauschalierbar seien nur die Kosten für Güter, die regelmäßig oder kurzfristig anzusparen seien. Auch seien Sonder- und Mehrbedarfe (wie etwa Nachhilfe- und Prüfungsgebühren) nicht pauschalierbar, da sich im Einzelfall unterschiedliche Bedarfe ergäben. Auch die Streichung nicht relevanter Güter solle nur vereinzelt durch normative Setzungen erfolgen. In der vorliegenden Publikation sei als einzige rein normativ begründete Bedarfsbegrenzung mit der Ausklammerung der Ausgaben für Glücksspiel erfolgt.⁶⁷

Die sich daraus ergebende Summe der Haushaltsausgaben sei anschließend mit Hilfe von Verteilungsschlüsseln personell zuzurechnen. Dabei seien bei der vorliegenden Arbeit die „alten“ Schlüssel lediglich nach Plausibilitäts Gesichtspunkten überprüft worden, mit der Folge dass sie weitgehend übernommen, für einige Ausgabenpositionen allerdings modifiziert worden seien.⁶⁸

Der letzte Schritt des Verfahrens betreffe normative Setzungen. „Normative Setzungen im Rahmen des verfassungsrechtlich gegebenen politischen Gestaltungsspielraums erfolgen weitgehend – d. h. abgesehen von der vorab getroffenen Entscheidung für das Statistikmodell und der Einstufung einiger Bedarfe als nicht pauschalierbar – außerhalb der statistischen Auswertungen. Letztere fungieren zwar als Entscheidungsgrundlage, bedürfen aber der prüfenden Wertung unter dem Aspekt, bei welchem Abstand des Konsums zur gesellschaftlichen Mitte ein Mindestmaß an Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gerade noch anzunehmen ist.“ Dabei würden vorliegend drei nach der Art des Bedarfs differenzierte Ausgabenbereiche (lebensnotwendiger Grundbedarf,

64 Ebd. S. 5 ff.

65 Ebd. S. 6.

66 Ebd. S. 6 ff.

67 Ebd. S. 10.

68 Ebd. S. 10.

weiterer Grundbedarf und Bedarf der sozialen und kulturellen Teilhabe) herangezogen. Hier sei eine Variante gewählt worden, für die sich nach Summierung der pauschalierbaren Bedarfe bei den Ausgaben für Ernährung und alkoholfreie Getränke sowie beim Grundbedarf insgesamt ein nur mäßiges Zurückbleiben hinter der gesellschaftlichen Mitte zum Beispiel um 15 beziehungsweise 25 Prozent, bei den anderen Ausgaben ein begrenzter, gesellschaftlich noch akzeptabler Rückstand zum Beispiel um maximal 40 Prozent der entsprechenden Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte ergebe. „Falls in dem gewählten Referenzeinkommensbereich die Mindeststandards weit überschritten werden, ist als weitere normative Entscheidung ein prozentualer Abschlag vom Referenzkonsum möglich.“ Damit werde, im Unterschied zu der derzeitigen gesetzlichen Regelbedarfsermittlung, die als zumutbar erachtete Budgeteinschränkung vorgegeben, die bei den Betroffenen je nach Präferenzordnung bei unterschiedlichen Gütern zu Verzicht führen.⁶⁹

Die der Arbeit zugrunde gelegte Differenzierung nach Bedarfsarten, die vorgeschlagenen Mindeststandards, die für die Wahl des Referenzeinkommensbereichs ausschlaggebend seien, und der potenzielle pauschale Abschlag seien als normative Diskussionsgrundlage zu verstehen und sollen notwendigen Entscheidungen des Gesetzgebers keinesfalls vorgreifen. Die nach diesem Verfahren bestehende Notwendigkeit expliziter Setzungen an drei „Stellschrauben“ führe zu einer Transparenz der Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums, die mit dem derzeitigen gesetzlichen Verfahren nicht gegeben sei.⁷⁰

Becker/Held, Regelbedarfsbemessung – eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren – Berechnung auf Basis der EVS 2018 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, 2021, abrufbar unter: <https://www.diakonie-wis-sen.de/documents/242233/12199797/Regelbedarfsermittlung%2C+2021.pdf/330ccc64-92a7-46d3-ac31-acf0b5e7a665> (zuletzt abgerufen am 22. Juni 2023).

Becker kommt, in Zusammenarbeit mit Held, auch in der Arbeit aus dem Jahr 2021 zu dem Ergebnis, dass das gesetzlich vorgegebene Verfahren der Regelbedarfsermittlung nicht als sachgerecht anzusehen ist. „Das dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) 2020 zugrunde liegende Berechnungsverfahren entspricht weitgehend der bereits für das RBEG 2016 und 2011 angewendeten Vorgehensweise; kritischen Einwendungen von sozialwissenschaftlicher und juristischer Seite [...] wurde nicht entsprochen.“ Damit werde die Neuermittlung der Regelbedarfe weiterhin der vom Gesetzgeber (angeblich) gewählten empirisch-statistischen Methode und dem verfassungsgerichtlich geforderten Gebot der Transparenz nicht gerecht.⁷¹

In der vorliegenden Arbeit werde an das in der oben aufgeführten Vorläuferstudie abgesteckte Basismodell und dessen Konkretisierungen unter Berücksichtigung der normativen Vorgaben der

69 Ebd. S. 11.

70 Ebd. S. 12.

71 Becker/Held, Regelbedarfsbemessung – eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren – Berechnung auf Basis der EVS 2018 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, 2021, S. 37.

Diakonie angeknüpft, um vergleichbare Berechnungen auf Basis der EVS 2018 durchzuführen.⁷² Ein politischer Gestaltungsspielraum bestehe insbesondere bei der Definition des unteren Einkommensbereichs; der Spielraum sei allerdings nicht unbegrenzt, sondern am Analyseziel - der Ermittlung eines soziokulturellen Existenzminimums - auszurichten. Zu diesem Zweck seien vorab Kriterien zur Beurteilung der Eignung von Segmenten entwickelt und diesbezügliche Grenzwerte quantifiziert worden. Da das soziokulturelle Existenzminimum ein relativ ausgerichtetes Konzept sei, werde der relative Abstand potenzieller Referenzbereiche von der gesellschaftlichen Mitte - approximiert durch das mittlere Quintil der nach der Einkommenshöhe geordneten Haushalte des jeweiligen Haushaltstyps - als Kriterium für die Bewertung von verschiedenen Varianten zugrunde gelegt. Zur Konkretisierung des Lebensstandards, der minimale Teilhabe gerade noch ermögliche, werde hier davon ausgegangen, dass die Ausgaben der Referenzgruppe für Ernährung höchstens um 15 Prozent, für den lebensnotwendigen Grundbedarf insgesamt um maximal 25 Prozent und für alle anderen Bedarfe um nicht mehr als 40 Prozent hinter den entsprechenden Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte zurückbleibe. Diese Grenzwerte seien als Diskussionsgrundlage für die weitere gesellschaftspolitische Auseinandersetzung gemeint. Bei der Umsetzung der Methode würden - wie auch bei der Vorgängerarbeit - die Grundgesamtheit (nach Ausschluss von Zirkelschluss-Haushalten), Referenz-Haushaltstypen (Alleinlebende und Paare mit einem minderjährigen Kind) und pauschalierbare Bedarfe (ohne Wohn- und Energiekosten, ohne Ausgaben für größere Anschaffungen) unter theoretisch-methodischen Aspekten eingegrenzt.⁷³

Vor dem Hintergrund der Veränderung der Lebensstandardindikatoren des mittleren Quintils der Alleinlebenden beziehungsweise der Paare mit Kind 2018 gegenüber 2013 werde in der Arbeit zunächst die Eignung der drei in der Vorläuferstudie berücksichtigten Abgrenzungen des unteren Einkommensbereichs getestet. Diese Varianten seien jeweils auf ein Quintil gerichtet, unterschieden sich aber in der Annahme über die auszuschließenden Haushalte in verdeckter Armut. Dabei zeige sich, dass die normativen Vorgaben in mehr Varianten übererfüllt seien als 2013. Bei den Alleinlebenden werde deshalb eine gegenüber 2013 restriktivere Abgrenzung des Referenzbereichs als angemessen ausgewählt. Bei den Paaren mit Kind resultierten sogar für alle drei Testvarianten des unteren Einkommensbereichs stärkere Annäherungen an die Mitte als normativ gefordert - insbesondere bei den Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe. Deshalb werde in dieser Arbeit eine weitere Variante einbezogen, die in der Vorläuferstudie nicht berücksichtigt worden sei. Diese vierte Variante beziehe sich auf die unteren 15 Prozent der Grundgesamtheit nach Ausklammerung der Zirkelschluss-Haushalte und führe zu einer ungefähren Übereinstimmung der Rückstände gegenüber der Mitte mit den normativen Vorgaben.⁷⁴

72 Ebd. S. 37.

73 Ebd. S. 37.

74 Ebd. S. 38.

Im Übrigen wird auf folgende weitere Publikationen hingewiesen:

Becker/Tobsch, Ermittlung der „Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe“ - Bericht zum Gutachtenauftrag der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen, 2020,

Becker, Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzesentwurf 2016 für Diakonie Deutschland - Evangelischer Bundesverband, 2016, abrufbar unter: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen_PDF/Bericht_Teil_1_Regelbedarfe_final_ib.pdf (zuletzt abgerufen am 15. Juni 2023),

Becker, Neuermittlung der Regelbedarfe nach altem Muster - Regelbedarfe müssten eigentlich wesentlich höher ausfallen, Soziale Sicherheit, 12/2016, S. 461 ff.,

Becker, Regelbedarfsbemessung - Methode und Ergebnisse: Eine kritische Bestandsaufnahme - Kurzexpertise für die Fraktion DIE LINKE. im Bundestag, 2016, abrufbar unter: https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/160929_Expertise_Regelbedarfsbemessung_AK_I.pdf (zuletzt abgerufen am 15. Juni 2023),

Becker/Schüssler, Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen, Eine empirische Analyse auf Basis der EVS 2003 und 2008, Arbeitspapier 298, Arbeit und Soziales, Hans Böckler Stiftung (2014), abrufbar unter: https://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_298.pdf (zuletzt abgerufen am 15. Juni 2023).

4.2. Beiträge von Dudel/Garbuszus/Ott/Pehle/Werding

Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, Forschungsauftrag Zb 1 – 04812-1/20 „Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“ – Endbericht – für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013, abrufbar unter: <https://omp.ub.rub.de/index.php/ZEFIR/catalog/view/44/44/455> (zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023).

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hatte eine Gruppe von Wissenschaftlern der Ruhr-Universität Bochum mit der Überprüfung der Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 beauftragt. Die Ergebnisse des Forschungsauftrags wurden in einem umfangreichen Endbericht im Jahr 2013 veröffentlicht.

In dem Bericht werden der damals gegenwärtige Stand der Diskussion bezogen auf die Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen dargestellt und unter anderem auch politische Forderungen und alternative Berechnungen in der Literatur beleuchtet. Anschließend werden die bestehenden Verteilungsschlüssel einer umfassenden Überprüfung unterzogen.

Ziel der Autoren war es, ein möglichst einheitliches Verfahren zur Analyse des Ausgabeverhaltens von Mehr-Personen-Haushalten zu entwickeln, mit dem sowohl die Verteilungsschlüssel überprüft werden können, die bei der Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche verwendet werden, als auch die Frage nach der Angemessenheit der Relation der Regelbedarfe

von Erwachsenen in Haushalten mit mehreren Personen zu Haushalten alleinlebender Personen beantwortet wird.

Die zentralen Resultate des Forschungsauftrages werden von den Verfassern auf den Seiten XV – XVIII zusammengefasst.

Die Autoren kritisieren, dass die für die Ermittlung der Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen im Jahre 2010 verfügbaren Verteilungsschlüssel nicht in allen Details nachvollziehbar bestimmt wurden. Daher ergäben sich im Hinblick auf den Zusammenhang der Regelbedarfe von Familienhaushalten mit denen Erwachsene in Paarhaushalten Inkonsistenzen. Des Weiteren sei die Vergleichbarkeit der verschiedenen Referenzgruppen nicht gesichert.⁷⁵

Im Rahmen der Forschungsarbeiten zur Überprüfung der bisher verwendeten Verteilungsschlüssel beziehungsweise der Relationen der derzeitigen Regelbedarfe seien eine Vielzahl von Ansätzen und Verfahrensschritten betrachtet worden, um die Verteilungsgewichte zusätzlicher Haushaltsmitglieder mit einheitlicher Methodik und auf der Basis vergleichbarer Referenzgruppen zu bestimmen. Letztlich könne keines der geprüften Verfahren zur Gewinnung aktualisierter Grundlagen für die Regelbedarfsermittlung eindeutig als allen anderen Verfahren überlegen angesehen werden. Ferner seien sowohl die bisher ermittelten Regelbedarfe als auch die hier entwickelten Verfahren aus statistischer Sicht letztlich unvermeidbar mit gewissen Unsicherheiten behaftet.⁷⁶

Die alternativen Verfahren führten zu Verteilungsgewichtungen und zusätzlichen Bedarfen für Personen im Haushalt, die annähernd denen des bisher verwendeten Verfahrens entsprechen würden. Die aktuell verwendeten Werte lägen dabei tendenziell am oberen Rand des Spektrums der insgesamt, mit Hilfe einer größeren Zahl von Ansätzen ermittelten Ergebnisse.⁷⁷

Zwar ließe sich im Lichte der Ergebnisse der Überprüfung alternativ zum derzeitigen Verfahren ein Ansatz zur Ermittlung der Regelbedarfe für die derzeit existierenden Regelbedarfsstufen entwickeln, der nicht mehr auf der Ebene einzelner Gütergruppen ansetze und mit einer geringeren Anzahl von Skalenwerten auskomme. Angesichts der Datenlage sei jeder Versuch der Berechnung güterspezifischer Ausgabenanteile mit großen statistischen Unsicherheiten behaftet. Statt dessen könnten etwa mit Hilfe der im Rahmen des Forschungsauftrags entwickelten Verfahren konsistentere Verteilungsgewichte für die verschiedenen Haushaltsmitglieder auf der Basis des regelbedarfsrelevanten Gesamtverbrauchs von Mehr-Personen-Haushalten ermittelt werden.⁷⁸

75 Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, Forschungsauftrag Zb 1 – 04812-1/20 „Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“ – Endbericht – für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013, S. XVII f.

76 Ebd. S. XVIII.

77 Ebd. S. XVIII.

78 Ebd. S. XVIII.

Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung, Sozialer Fortschritt, 66 (2017), 433 ff.

Die Autoren des vorhergehenden Beitrags führen aus, dass sich aus diesen gewonnenen Erkenntnissen weitere Einsichten zu methodischen Fragen ergeben, die in den Kontroversen vor Einführung des Regelbedarfsermittlungsgesetzes behandelt worden seien.

Insbesondere führen sie aus, dass ein angemessenes Verfahren zur Bestimmung vergleichbarer Referenzhaushalte für verschiedene Haushaltstypen ein sogenanntes Matching bietet, das vereinfachend gelegentlich als Identifikation „statistischer Zwillinge“ charakterisiert werde. Die Vergleichbarkeit der Haushalte in Bezug auf diverse sozio-ökonomische Merkmale - mit Ausnahme der Mitgliederzahl sowie des Einkommens bzw. der Ausgaben - könne damit in verschiedenen Varianten kontrollierbar gemacht und maximiert werden. Einbezogen werden könnten dabei insbesondere auch Indikatoren für die Wohlstandspostion der Haushalte, die am Ende möglichst dieselbe sein sollte. Welche Merkmale der Haushalte sich dafür berücksichtigen ließen, hänge von der jeweiligen Datenbasis ab. Die EVS biete dafür keine perfekte, aber ohne Zweifel eine brauchbare Grundlage.⁷⁹

Weiterhin werden Vorschläge zur Verbesserung der Datenbasis und zur Methodik gemacht. „Anstrengungen, die Repräsentativität der Daten in diesem Bereich zu erhöhen, wären vor dem Hintergrund der Bedeutung dieser Datenbasis für die Bemessung existenzsichernder Sozialleistungen geboten. Außerdem sollte beizeiten über vertretbare Ausweitungen des Befragungsprogramms nachgedacht werden, um die EVS möglichst zur Ermittlung aller Regel- (und Mehr-)Bedarfe einsetzen zu können.“ Für die vergleichsweise wenigen Haushalte, in denen mehr als zwei Erwachsene lebten, könnten etwa einige zusätzliche Merkmale abgefragt werden, um besondere Bedarfsituationen identifizieren zu können. Genauere Untersuchungen der haushaltsinternen Struktur des Verbrauchs einzelner Gütergruppen ließen sich mit Hilfe der EVS-Daten nicht immer belastbar anstellen. Für solche Fälle wären in gewissen zeitlichen Abständen Sondererhebungen wünschenswert, wie sie in der Vergangenheit etwa für die Bereiche Verkehr oder Telekommunikation angestellt worden seien. Damit könnten Resultate auf Basis der EVS-Daten validiert, unter Umständen sogar durch Kombination von Datensätzen ergänzt und verbessert werden.⁸⁰

Ferner ließe sich festhalten, dass weitere methodische Verbesserungen zwar möglich seien und die wissenschaftliche Literatur diverse Ansätze bereithalte. Allerdings dürfte deren Umsetzung zur Ermittlung der Regelbedarfe aufgrund hoher Datenanforderungen und des unsicheren Gewinns momentan auf Sicht nicht realisierbar sein. Die Erprobung solcher Verfahren sei aber prinzipiell denkbar.⁸¹

Zentrale Botschaft der damaligen Studie von Dudel et al. sei, dass zur Ermittlung der Regelbedarfe zusätzlicher Haushaltsmitglieder in Zukunft ein neues Verfahren festgelegt werden könne,

79 Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung, Sozialer Fortschritt, 66 (2017), S. 433, 441.

80 Ebd. S. 444 f.

81 Ebd. S. 445.

das - ausgehend von im Kern normativen Entscheidungen über den existenzminimalen Bedarf eines Haushaltstyps, zum Beispiel alleinlebender Erwachsener - größere Konsistenz der Regelbedarfe aller Stufen gewährleisten. Damit sei eher sichergestellt, dass die politisch festgelegte Armutsinterventionslinie für alle Bezieher entsprechender Sozialleistungen demselben Wohlstandsniveau entspreche.⁸²

Nach dem im vorliegenden Beitrag beschriebenen Alternativverfahren müsste dabei für Paare und Familien nicht mehr auf der Ebene einzelner Güter und Gütergruppen angesetzt werden. Mit ökonomischen Modellen ließen sich sowohl Verteilungsschlüssel für die Ausgaben der einzelnen Gütergruppen ermitteln als auch Bedarfsgewichte zusätzlicher Haushaltsmitglieder, die sich auf die gesamten Verbrauchsausgaben bezögen.⁸³

Im Übrigen wird auf folgende weitere Publikationen hingewiesen:

Garbuszus/Ott/Pehle/Werding, Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, RUB und Bertelsmann-Stiftung (2018), abrufbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wie-hat-sich-die-einkommenssituation-von-familien-entwickelt-1> (zuletzt abgerufen am 15. Juni 2023).

4.3. Beiträge von Lenze

Lenze, Die neuen Regeln zur Anpassung der Regelbedarfe „zwischen den Jahren“ nach dem Bürgergeld-Gesetz, info also 2023, Heft 2, S. 51 ff.

In einem im März 2023 erschienen Aufsatz geht die Autorin auf Neuerungen in der Anpassung der Regelbedarfe mit dem Bürgergeld-Gesetz ein. Zwar ermögliche die neu eingeführte, ergänzende Fortschreibung nach § 28a Abs. 4 SGB XII eine bessere Berücksichtigung der zeitlich jüngeren Veränderungsrate, jedoch erfordere dies, dass bei Anziehen der Inflation diese auch innerhalb des Dreimonatszeitraums liege. Die Autorin schlägt deshalb vor, die Inflationsrate des letzten verfügbaren Monats vor der Anpassung zum 1. Januar, das heißt die des Novembers, als Mindestuntergrenze festzulegen.⁸⁴ Die Autorin kritisiert zudem, dass sich die Fortschreibung nicht auch auf einzelne Ausgabepositionen der EVS beziehe. Dies sei bei den Kosten für Haushaltsstrom, die pauschal abgegolten werden, problematisch.⁸⁵ Die Autorin fordert die Aufgabe der

82 Ebd. S. 446.

83 Ebd. S. 447.

84 Lenze, Die neuen Regeln zur Anpassung der Regelbedarfe „zwischen den Jahren“ nach dem Bürgergeld-Gesetz, info also 2023, Heft 2, S. 51, 52.

85 Ebd. S. 54.

pauschalen Berücksichtigung der Aufwendungen für Haushaltsstrom. Stattdessen seien diese – wie auch die Kosten der Heizung - in tatsächlicher Höhe zu berücksichtigen.⁸⁶

Die Autorin kritisiert ferner die große Zeitverzögerung, die zwischen der Erhebung der Daten der EVS und der Anpassung der Regelbedarfe liegt. So habe die letzte Erhebung 2018 stattgefunden. Die Auswertung der Daten nehme weitere zwei Jahre in Anspruch. Die Ergebnisse der EVS 2018 seien erstmals in die Regelbedarfe zum 1. Januar 2021 eingeflossen. Die Regelbedarfe in den drei Jahren von 2018 bis 2020 hätten daher noch auf den Daten der EVS aus dem Jahr 2013 beruht.

Im Hinblick auf die Neuregelungen des § 28a SGB XII begrüßt sie die dadurch eingetretene Verbesserung. Gleichwohl handele es sich jedoch auch bei der Neuregelung um eine „rückwärtsgerichtete Regelung“, die sich an dem Vergleich von Durchschnittswerten orientiere und so die Berücksichtigung gegenwärtiger Preissteigerungen nicht zulasse. Demgegenüber sei ein Ausgleich der Folgen einer Inflation im Zeitpunkt der Auszahlung der Leistungen notwendig. Dies sei nur möglich, wenn der Fortschreibung der Regelbedarfe die neusten Daten (November/Dezember des Vorjahres) zugrunde gelegt würden und die Beträge bei Bedarf auch unterjährig angepasst würden.⁸⁷

Lenze, Rechtsgutachten - Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern - Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2019), abrufbar unter: https://www.starkekinder-bw.de/fileadmin/user_upload/19_05_Lenze_Rechtsgutachten_Kinderbedarfe.pdf (zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023).

Für die Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) hat die Autorin zur Einführung einer Kindergrundsicherung das genannte Gutachten erstellt, in welchem sie insbesondere Möglichkeiten der Weiterentwicklung der EVS zusammenstellt.⁸⁸ Nach Auswertung empirischer Studien zur Kinderarmutsforschung kommt die Autorin zu dem Ergebnis, dass die soziokulturelle Teilhabe von Kindern bisher nur unzureichend gedeckt ist.⁸⁹ Daher werde untersucht, wie die EVS, auf der das bisherige Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe basiere, weiterentwickelt werden könne. Es bestehe weitestgehend Einigkeit darüber, dass es derzeit neben der EVS in Deutschland keinen anderen Datensatz gebe, der Einkommen und Verbrauch privater Haushalte auch nur annähernd so differenziert erfasse wie diese Erhebung.

86 Ebd. S. 54.

87 Ebd. S. 55.

88 Lenze, Rechtsgutachten - Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern - Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, 2019, S. 44 ff.

89 Ebd. S. 44.

Es bedürfe hier aber einer Verbesserung der Datenlage. Dazu werde vorgeschlagen, mehr Familien, insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen, für die Teilnahme an der EVS zu gewinnen, um Erkenntnisse über Kinder in einkommensschwachen Familien zu erlangen.⁹⁰ Auch könnte das Befragungsprogramm ausgeweitet werden, „um die EVS zur Ermittlung aller Regel- und Mehrbedarfe von Eltern und Kindern einsetzen zu können.“⁹¹ Zudem bleibe die Forderung nach einer Überprüfung der Verteilungsschlüssel dahingehend auf der Agenda, ob die Kosten, die eine zusätzliche Person im Haushalt verursache, sachgerecht abgebildet würden.⁹²

Im Bereich der soziokulturellen Teilhabe werde vorgeschlagen, die EVS um die Erkenntnisse aus qualitativen Studien zu ergänzen. Dabei könne der Gesetzgeber auch Daten berücksichtigen, die durch andere Methoden der quantitativen und qualitativen Sozialforschung gewonnen würden.⁹³ Es könne aber auch an die Weiterentwicklung des qualitativen Forschungsansatzes gedacht werden, der Kinder direkt nach ihren Bedarfen befrage.⁹⁴

Allerdings stoße das Statistikmodell dann an seine Grenzen, wenn man in Betracht ziehe, dass die in der bisherigen Referenzgruppe enthaltenen Familien im unteren Einkommensbereich den Teilhabebedarf ihrer Kinder selber nicht ausreichend decken könnten. Das Ziel, armen Kindern den Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft zu ermöglichen, vertrage sich nicht mit den Vorgaben der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, mithin der Versorgung auf minimalistischem Niveau. Die Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen müssten sich an einer durchschnittlichen Lebenslage orientieren. Deswegen sei es folgerichtig, wenn vorgeschlagen werde, für die Ermittlung der Regelbedarfe höhere Einkommensgruppen der EVS zugrunde zu legen und damit die Regelbedarfe näher an die Konsumausgaben der gesellschaftlichen Mitte zu koppeln.⁹⁵ Nach zwei vorgestellten Vorschlägen zur Ermittlung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern gleichermaßen solle sich der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zukünftig vor allem darauf beziehen, in welchem Verhältnis sich die Regelbedarfe der Grundsicherungsempfänger zu den Einkommen einer gesellschaftlichen Mitte verhalten.⁹⁶

Ein weiterer Ansatz⁹⁷, der von den Ergebnissen der quantitativen und qualitativen Studien der Kinder(armuts)forschung ausgehen würde und in erster Linie auf die Verbesserung der sozialen

90 Ebd. S. 45.

91 Ebd. S. 45.

92 Ebd. S. 45 mit Verweis auf Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung, Sozialer Fortschritt, 66 (2017), S. 433 ff.

93 Ebd. S. 46 mit Verweis auf Rixen, in: Soziale Sicherheit 2015, S. 135 ff.

94 Ebd. S. 46 mit Verweis insbesondere auf die Publikation „Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche“ der Bertelsmann Stiftung.

95 Ebd. S. 47 f.

96 Ebd. S. 48 f.

97 Ebd. S. 50 mit Verweis auf Schüssler, Wie weiter mit den Regelbedarfen, unveröffentlichtes Manuskript, Bearbeitungsstand 1. Juni 2017.

und kulturellen Teilhabe abzielen würde, könnte als Einstieg in die Kindegundsicherung dienen und perspektivisch weiterentwickelt werden. Der Vorschlag setze allein an dem Bedarf der Kinder und Jugendlichen für die soziokulturelle Teilhabe an. Es wäre eine Liste zu erstellen, die sich an den Bedarfen des Kinderfreibetrages für Betreuung, Erziehung und Ausbildung sowie den Leistungen für Bildung und Teilhabe anlehne. „Diese Liste würde überprüft, fortwährend aktualisiert und ergänzt um die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Studien zur Kinderarmutsforschung. Insbesondere die Erkenntnisse über die Bedeutung der digitalen Teilhabe für Jugendliche müssten zusätzlich aufgenommen werden. Anschließend würden die Einzelpositionen dieser Liste anhand der Ausgaben einer durchschnittlichen Einkommensgruppe der EVS einen Preis erhalten. Für die Bedarfe der sozialen und kulturellen Teilhabe würde dies die Rückkehr zur Warenkorbmethode bedeuten. Die zusammengefassten Ausgaben würde die Höhe eines Teilhabebetrages ausmachen und den Kindern und Jugendlichen zusammen mit dem Regelbedarf überwiesen.“⁹⁸ Nachteil dieses Ansatzes sei, dass die in vielen Punkten problematische Ermittlung der Regelbedarfe für Erwachsene und Kinder hingenommen werde. Er setze somit auf den Defiziten beim Erfassen des sächlichen Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern auf. „Rechtspolitisch würde dieser Vorschlag allerdings mehrere Vorteile mit sich bringen: Er ließe sich relativ zügig realisieren. Er bietet viel Raum für den politischen Kompromiss, denn die Ergebnisse, die sich mit der Warenkorbmethode erzielen lassen, sind von einer größeren Bandbreite als die nach der Statistik-Methode, weil normative Setzungen vorgenommen werden.“ Der Vorschlag sei anschlussfähig an die anderen Vorschläge im politischen Raum. Sollte irgendwann eine bei Kindern und Jugendlichen durchgeführte Bedarfserhebung zur Verfügung stehen, so könnten diese Erkenntnisse in die Teilhabe-Liste einfließen.⁹⁹

Im Übrigen wird auf folgende Publikationen verwiesen:

Lenze, Verfassungsrechtliches Kurzgutachten zur Fortschreibung der Regelbedarfsstufen § 28a SGB XII zum 1.1.2022, 2021, veröffentlicht unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Armut_abschaffen/doc/Kurzgutachten_Lenze_09.2021.pdf (zuletzt abgerufen am 15. Juni 2023),

Lenze, Der Referentenentwurf des BMAS vom August 2016 zur Neuermittlung der Regelbedarfe im SGBII/SBGXII - eine erste Einschätzung, in: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht 2016, S. 250 ff., 2016,

Lenze, Armut und Unterversorgung aus rechtswissenschaftlicher Sicht - Das menschenwürdige Existenzminimum als wichtigste Konstruktionslinie des Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrechts, in: Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats - Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht 2015, S. 409 ff., 2015,

98 Ebd. S. 50 f.

99 Ebd. S. 53.

Lenze, Die Auseinandersetzung um die Regelbedarfsstufe 3, in: Soziale Sicherheit 2015, S. 148 ff. (2015),

Lenze, Hartz-IV-Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe – Das Urteil des BVerfG vom 09.02.2010 und seine Folgen, Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/07251.pdf> (zuletzt abgerufen am 15. Juni 2023).

4.4. Beiträge von Schüssler

Schüssler, Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung, in: Sozialer Fortschritt, 67 (2018), S. 573 ff.

Der Autor greift die vielfältige Kritik am Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung auf und entwickelt eine Alternative. Das gegenwärtig angewandte Verfahren der Bemessung der Regelbedarfe sei ein Hybrid aus „Statistikmodell“ und „Warenkorbmodell“. Die vorgeschlagene Alternative gebe das „Warenkorb“-Element zugunsten eines direkten Vergleichs zwischen der wirtschaftlichen Situation der Bezieher von Grundsicherungsleistungen und der wirtschaftlichen Situation „mittlerer“ Haushalte auf und betone den relativen Charakter der Bedarfs- oder Armutsgrenze. Dabei würden auch Elemente des EU-weit gebräuchlichen Verfahrens zur Bestimmung der „Armutgefährdung“ verwendet. Das vorgeschlagene Verfahren mache deutlich, dass ein nahezu reines, in sich konsistentes Statistik-Modell praktisch umsetzbar sei, es sei transparenter und komme mit deutlich weniger Annahmen als das herkömmliche Verfahren aus. Der vorgeschlagene Ansatz mache den Unterschied zwischen dem regelgebundenen Rechengang auf der Grundlage empirischer Ergebnisse und politischer, normativer Setzung bei der Bemessung des Niveaus der Grundsicherungsleistungen deutlicher.¹⁰⁰ Es sei (eine) politische Entscheidung erforderlich, um das Niveau der Regelbedarfe zu bestimmen.¹⁰¹

Sein Ansatz kombiniere sowohl Komponenten aus der bisherigen Bemessung der Regelbedarfe als auch Komponenten der Berechnungsweise der Armutgefährdung.¹⁰² Sein Ansatz stelle einen Vorschlag dar, der im Folgenden genauer erprobt werden müsse.¹⁰³

Ausgangspunkt des Berechnungsverfahrens seien die statistischen Daten aller Haushaltstypen. Um die wirtschaftlichen Verhältnisse aller Haushaltstypen vergleichbar zu machen, sei eine „Äquivalenzgewichtung“ vorzunehmen. Diese solle dem Umstand Rechnung tragen, dass durch das Hinzutreten oder Ausscheiden einer Person in einen Haushalt die Konsumausgaben geringer als proportional steigen beziehungsweise sinken würden. Dazu stünden die „alte“ oder „neue“

100 Schüssler, Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung, Sozialer Fortschritt, 67 (2018), S. 573.

101 Ebd. S. 590.

102 Ebd. S. 581 f.

103 Ebd. S. 590.

OECD-Skala, die „Wurzel-Skala“, die „BSHG“-Skala, die „Buhmann-Skala“ und andere zur Verfügung. Der Autor nimmt für seinen Vorschlag die bestehenden Regelsatzrelationen beziehungsweise Bedarfsgewichte trotz geäußerter Kritik, zunächst als gegeben an, hält diese jedoch gleichwohl für verbesserungsfähig.¹⁰⁴ Auszugehen sei von den Konsumausgaben ohne Kosten der Unterkunft. Mithin sollten diese Ausgaben aller Personen in Privathaushalten mit der „RBEG-Skala“ äquivalenzgewichtet und dann der Höhe nach sortiert werden. Damit ergebe sich eine gesamtgesellschaftliche Verteilung dieses Merkmals für die wirtschaftliche Lage der Personen.¹⁰⁵

Zu Bestimmung der „gesellschaftlichen Mitte“ sei der Median des äquivalenzbereinigten Konsums das interessierende Maß. Der Prozentsatz, der das Verhältnis zwischen dem Median des Konsums (ohne Kosten der Unterkunft) der Grundsicherungsbezieher zu dem Median des Konsums (ohne Kosten der Unterkunft) der Gesamtverteilung ausdrücke¹⁰⁶, sei Anknüpfungspunkt für eine normative Entscheidung.¹⁰⁷

Für die weiteren Überlegungen sei zunächst der Prozentsatz Gesamt-Median zu Gruppen-Median der Grundsicherungsempfänger, so wie er sich faktisch gegenwärtig darstelle, zu ermitteln. Darauf folgend müsse nun durch eine politische Bewertung bestimmt werden, wie sich das Verhältnis zwischen gesellschaftlichem Minimum des Lebensstandards zur gesellschaftlichen Mitte darstellen solle. So könnte etwa das politische Ziel darin bestehen, den Empfängern von Grundsicherungsleistungen einen (Regel-)Bedarf zuzugestehen, der die Hälfte des gesellschaftlich Durchschnittlichen (Median) betrage. Auf die hier vorgeschlagene Weise könne der Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und dem Bedarf/Konsum der Bezieher von Grundsicherungsleistungen unmittelbar deutlich gemacht werden. Der so gewonnene/definierte Regel-Bedarf der Bezieher von Grundsicherungsleistungen könnte (zusammen mit den Leistungen für die Kosten der Unterkunft, den Mehr- und den Zusatzbedarfen) „Mindest-Lebensstandard“ genannt werden. Damit wäre auch die Kritik an einem „relativen“ Armutsbegriff obsolet. Es wäre nicht mehr von einem zu gewährenden „Existenzminimum“ zu sprechen, und auch nicht von „bekämpfter“ Armut, sondern von einem gesellschaftlich für alle Einwohner vereinbarten mindesten Lebensstandard. Hilfreich für den Prozess der politischen Willensbildung und Bewertung wäre es, diesen einen Prozentsatz auf Bedarfsbereiche aufzugliedern und zu prüfen, ob der Gesamt-Regelbedarf insbesondere für Ausgaben ausreiche, die zur gesellschaftlichen Teilhabe erforderlich seien.¹⁰⁸

104 Ebd. S. 582.

105 Ebd. S. 585.

106 Dieser sei bei entsprechender Interpretation mit dem Prozentsatz zur Festlegung der Armutgefährdungsschwelle vergleichbar, nur mit den Unterschieden, dass er sich nicht auf das äquivalenzgewichtete Nettoeinkommen, sondern auf den äquivalenzbereinigten Konsum ohne die Kosten der Unterkunft beziehe, und dass er nicht normativ vorgegeben („60 %“) sondern zunächst empirisch ermittelt werde, ebd. S. 587.

107 Ebd. S. 587.

108 Ebd. 587ff.

Becker, Kommentar zum Aufsatz „Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung“, Sozialer Fortschritt, 68 (2019), S. 449 ff.

Dieser Ansatz wurde darauffolgend in einem Beitrag von Becker kritisch gewürdigt. Die Autorin kritisiert dabei im Hinblick auf die Referenzhaushalte den Vorschlag, dem Problem der Vergleichbarkeit durch die Äquivalenzgewichtung der bereinigten Konsumausgaben mit der den aktuellen Regelbedarfsproportionen impliziten Skala zu begegnen. So würden weder Grundsicherungsbeziehende noch Haushalte in verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen werden.¹⁰⁹ Bei der Gewichtung der Konsumausgaben auf die einzelnen Haushaltsmitglieder nach der RBEG-Skala werde zudem außer Acht gelassen, dass die Regelsatzproportionen auf Daten nur für den unteren Einkommensbereich basierten und sich zudem aus normativ eingegrenzten Konsumausgaben ergäben. Daher seien diese für eine die Gesamtbevölkerung betreffende Äquivalenzgewichtung nicht geeignet.¹¹⁰ Die Anwendung der RBEG-Skala wäre selbst für den unteren Bereich der Wohlstandsverteilung in ihrer Anwendung zirkulär und mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar.¹¹¹ Becker kritisiert des Weiteren, dass zur Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Haushalte an den Gesamtkonsum und nicht an das verfügbare Einkommen angeknüpft wird, sondern an die bereinigten Konsumausgaben. Dies vernachlässige wesentliche Aspekte von Teilhabe und Wohlstand beziehungsweise Lebensstandard in der gesellschaftlichen Mitte, insbesondere jegliche Formen der individuellen Vorsorge und Vermögensbildung. Die Erhebung der Konsumausgaben könne nicht abbilden, ob „von der Hand in den Mund“ gelebt werde oder neben dem Konsum noch Mittel für die längerfristige Lebensplanung verfügbar seien.¹¹² Zudem wird der Median der Konsumausgaben für die Erfassung des mittleren Lebensstandards als Basis der Berechnung eines soziokulturellen Existenzminimums als nicht sachgerecht kritisiert.¹¹³ Die Autorin stimmt zwar der geforderten Trennung zwischen Datenauswertung und normativen Setzungen grundsätzlich zu, für eine nachvollziehbare Setzung einer Grenze mangle es allerdings an Entscheidungsgrundlagen, da lediglich der bereinigte Gesamtkonsum in den Blick genommen werde.¹¹⁴

Schüssler, Gegenäußerung zum Aufsatz „Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung“, Sozialer Fortschritt, 68 (2019), S. 453 ff.

109 Becker, Kommentar zum Aufsatz „Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung“, Sozialer Fortschritt, 68 (2019), S. 449.

110 Ebd. S. 449 f.

111 Ebd. S. 450.

112 Ebd. S. 450.

113 Ebd. S. 451.

114 Ebd. S. 452.

Mit der so geäußerten Kritik hat sich der Autor in seinem genannten Beitrag auseinandergesetzt. Gegen die Kritik an der Berücksichtigung aller Haushalte und damit auch der Grundsicherungsbezieher und „verdeckten Armen“ (Zirkelschluss Haushalte) wendet er ein, dass das Nicht-Ausscheiden von Zirkelschluss Haushalten in seinem Vorschlag durch die Verschiebung der Referenzhaushalte in den mittleren Bereich der Verteilung kompensiert wird.¹¹⁵ Zur Kritik bezüglich der Äquivalenzgewichte führt der Autor aus, dass nach seinem Vorschlag alle Haushalte nach ihren wirtschaftlichen Verhältnissen zu vereinheitlichen seien, indem ihr Konsum nach der Zahl und dem Alter der Haushaltsmitglieder gewichtet wird. Neue Ergebnisse legten es nahe, für Verteilungsanalysen besser einkommensabhängige Gewichtungsschemata zu verwenden. Auch die Ergebnisse bezögen sich auf das Einkommen und nicht auf den Konsum. Die RBEG-Relationen seien für den vorliegenden Zweck (Regelbedarf bestimmen) und den relevanten Einkommensbereich als geeignet anzusehen. Die Wahl der Äquivalenzgewichte habe Auswirkungen auf das Ergebnis; welche Gewichte zugrunde gelegt würden, sei aber für den entwickelten Ansatz nicht maßgeblich.¹¹⁶

Soweit ursprünglich vorgeschlagen worden sei, den Regelbedarf aus den Ausgaben eines „mittleren“ Haushalts für seinen Konsum ohne die Kosten der Unterkunft als Maß für seine wirtschaftlichen Verhältnisse abzuleiten, modifiziert der Autor seinen Vorschlag dahingehend, dass er nicht mehr von den Konsumausgaben ohne die Kosten der Unterkunft, sondern von diesen einschließlich „der von der Kommentatorin genannten ‚sonstigen Ausgaben‘ einschließlich dem Sparen bzw. Entsparen als Maßstab für die wirtschaftlichen Verhältnisse“ ausgeht.¹¹⁷ Auch dem Einwand durch die nicht Berücksichtigung unregelmäßig anfallender Ausgaben einen internen Ausgleich nicht möglich werden zu lassen, helfe er damit ab.¹¹⁸

Zudem stellt Schüssler klar, dass mit der in seinem ersten Beitrag bereits angedeuteten Vorname ein „Teilhabe-Check“ erfolgt. Nach seinem Konzept sei anhand der Statistik (a) die Zusammensetzung des Konsums nach Bedarfsbereichen der Personen, deren Konsum in der Nähe des Median liege, bestimmt. Aus den Ausgaben der Personen im Umfeld um den Median werde als „gesellschaftliche Mitte“ das arithmetische Mittel berechnet. Ferner (b) werde anhand der Statistik die faktische Zusammensetzung des Konsums der Personen, deren Bedarf durch den vorgeschlagenen Regelbedarf gedeckt werden würde, bestimmt. Vorgeschlagen werde ein Wert von 50 Prozent des Median. Auch hier werde aus den statistischen Daten ein Bereich von Personen rund um den Wert von 50 Prozent des Median und das arithmetische Mittel über deren Ausgabenstruktur gebildet. Anschließend (c) würden die empirischen Konsumausgaben beider Gruppen miteinander verglichen. Damit werde ein „Teilhabe-Check“ vorgenommen. Wenn der so bemessene Regelbedarf nicht ausreiche, um über den Grundbedarf hinaus insbesondere Mittel für

115 Schüssler, Gegenäußerung zum Aufsatz „Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung“, Sozialer Fortschritt, 68 (2019), S. 453 f.

116 Ebd. S. 455 f.

117 Ebd. S. 456.

118 Ebd. S. 457.

die soziale/kulturelle Teilhabe bereitzustellen, müsse der zu seiner Bemessung verwendete Prozentsatz verändert werden.¹¹⁹

Schüssler, Auf dem Weg vom Regelbedarf zum Mindesteinkommen. Methoden und Rechenergebnisse auf der Basis der EVS 2018, Sozialer Fortschritt, 71 (2022), S. 97 ff.

In dem genannten Beitrag werden Methoden dargestellt und deren Ergebnisse vergleichend gegenübergestellt, die auf der Grundlage einer Statistik, der EVS 2018, für den Regelbedarf ermittelt worden seien. Für das Modell von Schüssler (2018; 2019) würden erstmals Resultate publiziert. Dabei konzentrierte sich die Darstellung auf den Regelbedarf eines Erwachsenen.¹²⁰ Die Ergebnisse würden mit Ausnahme des Modells des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eine eher geringe Spannweite der resultierenden Euro-Beträge des „Bedarfs“ ausweisen. Sie sei im Wesentlichen durch die Wahl des Referenzbereichs sowie durch den politisch gesetzten Abstand des Regelbedarfs vom gewählten Referenzbereich bestimmt.¹²¹

5. Weitere Vorschläge aus der Zivilgesellschaft

Im Folgenden wird auf einige ausgewählte Publikationen insbesondere von Vereinen, Verbänden und Stiftungen hingewiesen.

5.1. Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V. (AGF)

Pressemitteilung „Familienorganisationen fordern bedarfsgerechte Ausgestaltung der Kindergrundsicherung“ vom 3. März 2023, abrufbar unter <https://ag-familie.de/de/familienorganisationen-bedarfsgerechte-ausgestaltung-der-kindergrundsicherung-noetig/> (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

Die AGF fordert eine Neuberechnung des kindlichen Existenzminimums, die auch den Bedarf für Bildung und Teilhabe einschließt und eine ausreichende gesellschaftliche Teilhabe für alle Kinder und Jugendlichen ermöglicht. Das Verfahren zur Berechnung der Bedarfe müsse „transparenter werden, einer empirisch fundierten und in sich schlüssigen Logik folgen und einen Dynamisierungsautomatismus enthalten.“ Die bisherige unsystematische Kombination von statistischem Modell und Warenkorblogik dürfe nicht in die Kindergrundsicherung übertragen werden.

119 Ebd. S. 457 - 459.

120 Ebd. S. 99, 115 f.

121 Schüssler, Auf dem Weg vom Regelbedarf zum Mindesteinkommen. Methoden und Rechenergebnisse auf der Basis der EVS 2018, Sozialer Fortschritt, 71 (2022), S. 97.

5.2. AWO Bundesverband e.V.

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes e.V. zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 7. November 2022 zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) – Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022 sowie zu weiteren Anträgen auf Ausschussdrucksache 20(11)224 vom 4. November 2023, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/919332/52419259fc985b1383a10b05cf68a30a/Unaufgefordert-AWO-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

In der genannten Stellungnahme wird angeregt, zusätzlich zu der zum 1. Januar 2023 neu eingeführten „ergänzenden Fortschreibung“ gemäß § 28a Abs. 4 SGB II einen Notfallmechanismus zu verankern, der eine unterjährige Anpassung der Regelbedarfe ermöglicht.¹²² Ferner wird gefordert, Preisentwicklungen im Laufe des Jahres zu beobachten und im Bedarfsfall irreguläre Anpassungen der Regelbedarfe vorzunehmen. Die zeitnahe Verfügbarkeit der Daten zur Beurteilung der Preisentwicklung sei kein Problem, wie eine Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage von August 2022 belege.¹²³

Der AWO Bundesverband kritisiert außerdem fundamentale Probleme in der Systematik der Regelbedarfsermittlung und verweist auf eine frühere Stellungnahme.¹²⁴ Dies liege unter anderem an der Bestimmung der Referenzgruppe. So würden nicht alle Personen, die Leistungen der Grundsicherung bezögen aus der Referenzgruppe ausgeschlossen, ebenso wie „verdeckt Arme“. Dies führe zu Zirkelschlüssen. Sachgemäß wäre die Auswahl einer Referenzgruppe, bei der sichergestellt sei, dass sie ihre existenziellen Bedarfe decken könne und ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe erfahre.¹²⁵ Die Kriterien dazu sollten zügig von einer einzusetzenden Expertenkommission erarbeitet werden, damit die sich hieraus ergebenden Anforderungen im Zuge der nächsten Erhebung der EVS berücksichtigt werden könnten. Ferner bleibe angesichts der Streichung vieler Ausgabenpositionen zweifelhaft, ob das dem angewendeten Statistik-Modell zugrundeliegende Prinzip des internen Ausgleichs überhaupt funktioniere beziehungsweise wissenschaftlichen Kriterien gerecht werde.¹²⁶ Bei der Streichung einzelner Ausgabenpositionen als nicht regelsatzrelevant habe der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum falsch eingeschätzt

122 Ebd. S. 25 f.

123 Ebd. S. 26 unter Hinweis auf die Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage auf Bundestagsdrucksache 20/2992 vom 5. August 2022, S. 58 f.

124 Ebd. S. 27 unter Hinweis auf die Stellungnahme des AWO Bundesverbandes zum Regierungsentwurf vom 17. August 2020, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes, Stand: 23. Oktober 2020, abrufbar unter: https://awo.org/sites/default/files/2020-10/Stellungnahme_AWO_RBEG_2021_final_0_1.pdf (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

125 Ebd. S. 7 unter Hinweis auf Becker/Tobsch, Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland.

126 Ebd. S. 27.

und Ausgaben nicht berücksichtigt, die zur Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums erforderlich seien.¹²⁷

Ferner sei auch die Berechnung der Erwachsenenbedarfe ausschließlich anhand der Einpersonenhaushalte problematisch. Besondere Bedarfe von Familien, wie etwa Kinderbetreuungskosten oder elterliche Begleitkosten, würden durch diese Vorgehensweise systematisch ausgeblendet.¹²⁸ Im Übrigen wiesen erhebliche Schwankungen in den verschiedenen Altersstufen im Vergleich zu vorangegangenen Regelbedarfsermittlung auf Schwächen in der Datenbasis hin. Das aktuelle Verfahren sei ungeeignet, um die Bedarfe von Kindern und Familien sachgerecht und valide darzustellen. Daher bedürfe es einer Neuermittlung des kindlichen Existenzminimums, das sich insbesondere an Kriterien eines Aufwachsens im Wohlergehen orientiere. Insbesondere bei Bildungs- und Teilhabebedarfen sei die Orientierung an der gesellschaftlichen Mitte angebracht. Ein kindgerechtes Existenzminimum solle alsdann die Berechnungsgrundlage einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung bilden.¹²⁹

5.3. Bertelsmann Stiftung

Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche - Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken, 2017, abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie und Bildung/IN WB Konzept Teilhabe gewaehrleistende Existenzsicherung 2017 Stand 16.11.17.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/IN_WB_Konzept_Teilhabe_gewaehrleistende_Existenzsicherung_2017_Stand_16.11.17.pdf) (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

Ein Expertenbeirat bestehend aus Prof. Dr. Sabine Andresen, Prof. Dr. Tanja Betz, Dr. Jürgen Borchert, Dr. Karin Jurczyk, Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Prof. Dr. Anne Lenze, Prof. Dr. Christian Seiler, Prof. Dr. Martin Werding hat in Zusammenarbeit mit dem Projekt Familie und Bildung der Bertelsmann Stiftung ein Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche entwickelt.

So werden zunächst insbesondere auch im Hinblick auf die konkrete Bestimmung des Existenzminimums verschiedene Kritikpunkte benannt. Die Diskussion um die Ermittlung eines menschenwürdigen Existenzminimums drehe sich im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2010 bislang in erster Linie um statistische und methodische Probleme rund um das momentane „Statistik-Warenkorbmodell“. Dadurch entstehe der Eindruck, dass das Existenzminimum von Erwachsenen wie Kindern und Jugendlichen aus statistischen Daten (hier der EVS) objektiv und Cent-genau abgeleitet werden könne. Allerdings gingen jeder Bestimmung des Existenzminimums zentrale normative und politische Entscheidungen voraus (wie die Auswahl der als „regelbedarfsrelevant“ eingestuften Güter und Dienstleistungen oder

127 Ebd. S. 2, 8 ff.

128 Stellungnahme des AWO Bundesverbandes zum Regierungsentwurf vom 17. August 2020, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes, Stand: 23. Oktober 2020, S. 11.

129 Ebd. S. 11 f.

die Festlegung der unteren 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Paarhaushalte mit einem Kind als Referenzgruppe, deren Ausgabeverhalten für die Berechnung maßgeblich sei). Diese Entscheidungen würden bislang getroffen ohne einen dringend notwendigen gesellschaftlichen Diskurs darüber zu führen, was Kinder und Jugendliche in bestimmten Altersphasen für ein „gutes“ Leben und gegenwärtige wie zukünftige Teilhabe bräuchten. Hinzu komme, dass die bislang verwendete Datenbasis (EVS) die spezifischen Verbrauchsangaben für Kinder und Jugendliche differenziert nach Alter und Familienform nicht direkt auswies, geschweige denn ihre Bedarfe umfassend erhebe. Das Ergebnis seien Regelbedarfssätze, die Kindern und Jugendlichen in Familien im Grundsicherungsbezug eine soziokulturelle Teilhabe weitgehend vorenthalten und zu Ausgrenzung und Beschämung beitragen.¹³⁰

Insbesondere daher bedürfe es der Entwicklung eines Konzepts zur Teilhabe gewährleistender Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, bei dem deren Bedarfe, Rechte und Interessen der Ausgangspunkt sei. Sie seien als eigenständige Persönlichkeiten mit spezifischen, eigenen Ansprüchen, Bedarfen und Interessen zu sehen und ihre Position zu stärken. Ihre vielfältigen und altersspezifischen Bedarfe und Interessen seien zu erfragen, sie selbst zu beteiligen und für ihre Belange in der Gesellschaft zu sensibilisieren. Sie seien unabhängig von der Familienform, in der sie leben, sowie dem Erwerbsverhalten und der finanziellen Situation ihrer Eltern in den Blick zu nehmen und ihnen gutes Aufwachsen und Teilhabe zu gewährleisten.¹³¹

Welche Bedarfe und Interessen Kinder und Jugendliche haben, könne nicht verallgemeinernd oder abschließend beantwortet werden. Dahinter stünden kulturell, gesellschaftlich und historisch geprägte, zeitlich begrenzte normative Vorstellungen, die immer wieder erörtert und hinterfragt werden müssten. Notwendig sei daher eine Annäherung durch einen gesellschaftlichen Aushandlungsprozess, die sich auf empirische wie theoretische Erkenntnisse stütze und regelmäßig überprüft werde.¹³²

Auf der Grundlage der in der Publikation aufgeführten Ansätze sowie wissenschaftlicher Erkenntnisse (etwa aus Medizin, Ernährungs- oder Gesundheitswissenschaft) könnten bereits advokatorisch (Grund-)Bedarfe abgeleitet werden, deren Absicherung unerlässlich sei (Ernährung, Wohnen, Gesundheit, Bekleidung, Körperpflege etc.). Eine Herausforderung für die Umsetzung des neuen Konzepts sei es aber, die konkreten nach Altersgruppen differenzierten Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in Erfahrung zu bringen, die gedeckt sein müssten, damit gutes Aufwachsen und faire Bildungs- und Teilhabechancen gewährleistet seien (z. B. mit Blick auf Mobilität, Freizeitgestaltung, Kleidung, non-formale Bildung, Medien, Taschengeld). Eine regelmäßige repräsentative Befragung von Kindern und Jugendlichen beziehungsweise zum Teil auch von Müttern und Vätern sei dafür unerlässlich. Eine solche Bedarfserhebung sei zugleich ein systematisches Instrument zur Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen. Daneben

130 Ebd. S. 9.

131 Ebd. S. 12.

132 Ebd. S. 13.

müssten auch eltern- und familienspezifische Bedarfe berücksichtigt und erhoben werden, die entstünden, wenn Kinder und Jugendliche in einem Haushalt lebten.¹³³

Langfristig sei ein neues, kontinuierliches Instrument der Bedarfserhebung und damit die aktive Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen als Grundlage zur (statistisch-normativen) Bestimmung altersgerechter Bedarfe von Kindern und Jugendlichen notwendig. Daneben müssten auch die im Familienkontext entstehenden elternspezifischen Bedarfe erhoben werden. Aus der amtlichen Statistik sowie der Sozialberichterstattung über Kinder, Jugendliche und Familien gebe es bisher keine ausreichende Datengrundlage, mit Hilfe derer im Zeitverlauf Aussagen über Bedarfe und Verbrauchsangaben differenziert nach Alter und Familienform von Kindern und Jugendlichen abgeleitet werden könnten. Daher werde eine neue, auf Dauer angelegte Datenerhebung benötigt. Sie solle die Annäherung an das Konstrukt einer „guten“ Kindheit und Jugend ermöglichen und die statistische Grundlage für die Bestimmung der Höhe der finanziellen Leistungen bilden. Verschiedene Erhebungs- und Beteiligungsformate in einem mixed-method-Design (z. B. Befragungen, Interviews, Kinderkonferenzen) ermöglichten zudem, Kinder und Jugendliche als eigenständige Individuen zu adressieren, zu beteiligen und sie und ihr Wissen wertzuschätzen. Da der Aufbau und die Entwicklung einer solchen Bedarfserhebung ein komplexes und langwieriges Verfahren sei, könne dies nur schrittweise erfolgen. Zunächst komme man nicht umhin, sich bei der Umsetzung des Konzepts für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung mit vorliegenden bzw. schrittweise ergänzten Daten der bestehenden Sozialberichterstattung zu behelfen.¹³⁴

Im Übrigen wird auf folgende Publikation hingewiesen:

Mehrkindfamilien gerecht werden - Bedarfe im Alltag von Familien mit drei und mehr Kindern, 2022, abrufbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/mehrkindfamilien-gerecht-werden> (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

5.4. Deutscher Caritasverband e.V. (DCV)

Stellungnahme DCV zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages in Berlin am 7. November 2022 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) auf Bundestagsdrucksache vom 10. Oktober 2022 sowie zu weiteren Anträgen, Ausschussdrucksache 20(11)213 vom 31. Oktober 2022, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/918802/dcd1d9f1da84876d6e31e257b8089494/Stellungnahme-Caritas-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

Der DCV sieht, ebenso wie die anderen Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGF) bezüglich der Weiterentwicklung der Regelbedarfe dringenden Nachbesserungsbedarf. Zwar werde die Fortschreibung der Regelbedarfe geändert und

133 Ebd. S. 19.

134 Ebd. S. 22 f.

dadurch regelbedarfsrelevante Preissteigerungen zeitnäher abgebildet. Allerdings bestehe weiterhin keine Regelung, um bei außergewöhnlichen Preissteigerungen unterjährig eine notwendige Anpassung vorzunehmen. Das Berechnungsverfahren müsse geändert werden, wie es auch von vielen anderen sachkundigen Akteuren seit Jahren begründet gefordert werde. Der DCV habe hierzu wiederholt konkrete Vorschläge gemacht. Insofern wird hier auf die ausführliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Anträge verwiesen.¹³⁵

Darin wird etwa ausgeführt, dass im Hinblick auf die Referenzgruppe im Statistikmodell eine Kontrollrechnung durchgeführt werden solle, die bestimme, ob der anhand der Ausgaben der Referenzgruppe ermittelte Regelbedarf in einem noch tolerablen Abstand zu den Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte liege. Hierzu wird vorgeschlagen, dass der gerade noch tolerable Abstand zur Mitte als Ergebnis einer politischen Entscheidungsfindung festgelegt wird und zwar getrennt für Erwachsene und Kinder, möglicherweise auch getrennt nach den Altersstufen der Kinder. In einem zweiten Schritt werde geschaut, ob die Ausgaben der Referenzgruppe im tolerablen Rahmen lägen. Tun sie dies nicht, werde die Referenzgruppe angepasst (ausgeweitet) bis die Ausgaben wieder im tolerablen Rahmen lägen. Lägen die Ausgaben der Referenzgruppe im tolerablen Rahmen, würden diese verwendet. Durch dieses Vorgehen werde sichergestellt, dass sich der Regelbedarf nicht zu stark von der Mitte abkoppelte.¹³⁶

Um die Referenzgruppe weiter zu bereinigen und Zirkelschlüsse zu vermeiden, seien insbesondere die verdeckt armen Menschen aus der Referenzgruppe herauszunehmen. Ferner sei geboten, dass auch Personen, die über ein Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro verfügten und ihren weiteren Lebensunterhalt durch den Regelbedarf deckten, aus der Referenzgruppe herausgenommen würden, ebenso wie Haushalte, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bezögen.¹³⁷ Ferner wird eine größere Fallzahl an Haushalten in der EVS gefordert, die die Referenzgruppe zur Bemessung des Regelbedarfs bildeten. Die Problematik der statistischen Signifikanz werde vor allem bei der Bemessung der Regelbedarfsstufen von Kindern und Jugendlichen evident. Lieferte die EVS keine validen Daten, da zu wenig Menschen Ausgaben in diesen Bereichen hatten, solle eine Kontrollrechnung erfolgen, anhand derer die im Regelbedarf vorgesehenen Mittel für diese Güter auf Angemessenheit überprüft werden könnten.¹³⁸ Ferner sollten

135 Schriftliche Stellungnahme Deutscher Caritasverband e.V. zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 2. November 2020 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes - Bundestagsdrucksache 19/22750 sowie zu weiteren Anträgen auf Ausschussdrucksache 19(11)804 vom 28. Oktober 2020, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/801514/d1e2d77fa0fa49531fa35186f9d657ee/19-11-804-Caritas-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

136 Ebd. S. 3.

137 Ebd. S. 3 f.

138 Ebd. S. 4.

etwa Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde im Bedarfsfall als einmalige Leistungen gewährt werden. Stromkosten müssten auf Grundlage des tatsächlichen Stromverbrauchs bestimmt werden.¹³⁹ Die Altersstaffelung der Kinderregelbedarfe decke sich nicht mit den Altersstaffelungen anderer Systeme wie beispielsweise dem Unterhaltsrecht, das ebenfalls auf die Bedarfsdeckung des kindlichen Existenzminimums abziele und sollte durch aktuelle Forschung zu altersabhängigen Bedarfen überprüft werden. Anschließend sollte sie einheitlich in den verschiedenen Systemen angewendet werden.¹⁴⁰

Im Übrigen bedürfe es bei der Ermittlung der Regelbedarfe für die Grundsicherungsleistungen es einer einheitlichen, transparenten, konsequent sach- und realitätsgerechten Ermittlung und Umsetzung des kindlichen Existenzminimums für alle Rechtsbereiche.¹⁴¹

Ferner sei für die verlässliche Existenzsicherung von Kindern, die sich bei getrennt lebenden Eltern in zwei Haushalten aufhalten, ein umgangsbedingter Mehrbedarf einzuführen.¹⁴²

5.5. Diakonie Deutschland - Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Stellungnahme Diakonie Deutschland - Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 7. November 2022 zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) – Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022 sowie zu weiteren Anträgen auf Ausschussdrucksache 20(11)229 vom 3. November 2023, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/919176/9d83a8d514c593dcd69c127efc60218e/Stellungnahme-Diakonie-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

Insbesondere wird in der Stellungnahme klargestellt, dass es insgesamt einer sachgemäßen Berechnung der Regelsätze bedarf, die auch bei Einführung des Bürgergeldes nicht sichergestellt wird. Es bliebe grundsätzlich bei den alten, sachlich falsch ermittelten Regelsätzen. Hierzu wird auf das Regelsatzgutachten von Becker im Auftrag der Diakonie zum Regelsatzermittlungsgesetz verwiesen.¹⁴³ Ferner werde ausdrücklich die Forderung nach einer Neuberechnung der Regelbedarfe unterstützt, wobei die Berechnungsmethode für die Regelsätze grundlegend zu reformieren und an die Lebenswirklichkeit von Leistungsberechtigten anzupassen sei. Dazu habe man ein

139 Ebd. S. 4 ff.

140 Ebd. S. 7.

141 Ebd. S. 7.

142 Ebd. S. 7.

143 Schriftliche Stellungnahme Diakonie Deutschland - Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 7. November 2022 zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) – Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022 sowie zu weiteren Anträgen auf Ausschussdrucksache 20(11)229 vom 3. November 2023, S. 1.

Rechenkonzept vorgelegt, das von der Verteilungsforscherin Becker erarbeitet worden sei. Es gewährleiste ein realistisches Existenzminimum, wahre aber zugleich den Abstand der Regelsätze zu den mittleren Einkommen. Das Modell schlage eine Berechnung vor, die bestehende methodische Fehler und willkürliche Streichungen von Ausgaben vermeidet. Ferner solle eine Sachverständigenkommission eingesetzt werden, um die Expertise aus Wissenschaft, Verbänden sowie leistungsberechtigten Personen und ihren Selbstvertretungen zu nutzen.¹⁴⁴

5.6. Hans-Böckler-Stiftung

Blank/Schäfer/Spannagel (Hrsg.), Grundsicherung weiterdenken, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Band 198, 2022, abrufbar unter: <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-5594-0/grundsicherung-weiterdenken/?number=978-3-8394-5594-4> (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

Die Hans-Böckler-Stiftung hat unter dem Titel „Grundsicherung weiterdenken“ in der Reihe „Forschungen aus der Hans-Böckler-Stiftung“ Beiträge verschiedener Wissenschaftler veröffentlicht. Ziel des Forschungsbandes ist es, ein erweitertes Konzept der Grundsicherung vorzustellen, bei dem die Leistungen zur Mindestsicherung zusammen mit dem System der Sozialversicherung und anderen sozialstaatlichen Leistungen, sowie der öffentlichen Infrastruktur „als Ensemble wirken und aufeinander bezogen“ sind. Dabei seien Wissenschaft, Politik und Gesellschaft aufgerufen, Grundsicherung viel weiter zu denken, als bisher üblich.¹⁴⁵

Die Beiträge des ersten Teils widmen sich dabei ausgewählten grundsätzlichen Problemen der „klassischen“ Mindestsicherung in Deutschland. Dazu gehören das Spannungsverhältnis der herkömmlichen Grundsicherung und gesetzlicher Sozialversicherung, die Stellung von Ausländern und Ausländerinnen im Grundsicherungssystem, das Verfahren zur Regelbedarfsermittlung und der Familienlastenausgleich. Besonders hervorzuheben ist hier der Beitrag von Becker, die sich - wie schon in ihren bereits thematisierten Arbeiten - mit dem Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe des Regelbedarfsermittlungsgesetzes, diesbezüglicher Kritik und einem alternativen Verfahren beschäftigt, aber auch auf den Familienlastenausgleich und die hierzu angestrebte Reform durch die Kindergrundsicherung eingeht.¹⁴⁶ Im zweiten Teil des Bandes „Grundsicherung für Teilhabe durch Arbeit“ wird das Problem der Erwerbsintegration in den Vordergrund gestellt.

Kern des Forschungsbandes ist die Entwicklung des Konzeptes einer erweiterten Grundsicherung (Teil III). Neben der zuvor angesprochenen Zusammenfassung verschiedener Leistungen als einheitliches Konzept, einer Grundsicherung „im weiteren Sinne“, sollen auch Schutzbereiche erschlossen werden und einer wirksamen Grundsicherung zugänglich gemacht werden, die nicht angesprochen wurden. Dazu gehören die Sicherung einer ausreichenden und günstigen Mobilität

144 Ebd. S. 16.

145 Blank/Schäfer/Spannagel (Hrsg.), Grundsicherung weiterdenken, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Band 198, 2022, S. 12.

146 Becker, Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen, Kritische Anmerkungen und Reformüberlegungen zu Hartz IV und zum Familienlastenausgleich, S. 61 ff.

und die Sicherung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Privatleben.¹⁴⁷ Im Letzten Teil des Bandes, Teil IV, „Grundsicherung in Europa“ werden „Wege zum Abbau [...] von Widersprüchlichkeiten und Ungerechtigkeiten bei vorhandenen Schutzleistungen“ dargestellt.¹⁴⁸

Es wird darauf hingewiesen, dass die Beiträge in diesem Buch unter anderem das Ergebnis von Debatten und Referaten im Arbeitskreis Grundsicherung am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung sind, der seit 2018 besteht und seitdem mehrere themenbezogene Workshops mit internen und externen Teilnehmern und Referenten und aus verschiedenen Bereichen veranstaltet hat.¹⁴⁹

5.7. Bündnis Kindergrundsicherung

Stellungnahme des Bündnisses KINDERGRUNDSICHERUNG zur Kindergrundsicherung im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP von 2021-2025 vom 16. März 2022, abrufbar unter: <https://www.dgsf.org/themen/stellungnahmen-1/stellungnahme-kindergrundsicherung-koalitionsvertrag> (zuletzt abgerufen am 23. Juni 2023).

Das Bündnis Kindergrundsicherung bewertet in einer Stellungnahme das im Koalitionsvertrag verankerte Vorhaben der Einführung einer Kindergrundsicherung und gibt Hinweise zur konkreten Ausgestaltung.¹⁵⁰

Die Kindergrundsicherung solle auf einem neu berechneten kindlichen Existenzminimum basieren. Das Bündnis begrüßt die geplante „Neudefinition“ des soziokulturellen Existenzminimums, da die bisherige Ermittlung sachlich nicht angemessen sei und im Ergebnis zu unzureichenden Leistungen führe.¹⁵¹

Das bisherige Verfahren werfe eine Reihe von Problemen auf. So sei grundsätzlich zu hinterfragen, dass den Kindern zugeschriebene Ausgaben mit ihrem Bedarf gleichgesetzt würden, wenn die statistische Ausgangsgruppe selbst arm sei und ihre eigenen Bedarfe nicht decken könne. In dem bestehenden Ermittlungsverfahren bleibe ungeprüft, inwieweit die Referenzgruppe überhaupt als Ausgangspunkt der Bedarfsermittlung geeignet sei. Ferner dürfe der Maßstab der Leistungen für Kinder und Jugendliche nicht ein Leben auf Sozialhilfeniveau sein. Man müsse sich an den Bedingungen und notwendigen finanziellen Mitteln für ein „gelingendes Aufwachsen“ orientieren. Problematisch sei zudem, dass die statistisch ermittelten Ausgaben nicht in vollem Umfang als regelbedarfsrelevant anerkannt würden. Das Bündnis fordert auf diese Abschlüsse bei der Bedarfsbemessung von Kindern und Jugendlichen zu verzichten. Außerdem sei zu prüfen, ob

147 Ebd. S. 15.

148 Ebd. S. 15.

149 Ebd. S. 15.

150 Stellungnahme des Bündnisses KINDERGRUNDSICHERUNG zur Kindergrundsicherung im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP von 2021-2025, 2022, S. 1 f.

151 Ebd. S. 2.

das neu berechnete Existenzminimum im Ergebnis die gesellschaftliche Teilhabe ermögliche. Es müssten Indikatoren gefunden werden, die die soziokulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen statistisch adäquat erfassen könnten. Das Bündnis unterstütze partizipative Verfahren, die Kinder und Jugendliche selbst direkt einbeziehen. Ferner müssten die Ausgabepositionen stärker auf die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen ausgerichtet werden. Die Datengrundlage (EVS) müsse weiterentwickelt und die Verlässlichkeit der erhobenen Daten sowie die Fallzahl der Haushalte mit Kindern in der Stichprobe erhöht werden. Ferner sei zu klären, welche kindlichen Bedarfe sachgerecht über Geld zu organisieren seien und welche Bedarfe durch die Bereitstellung entsprechender Infrastruktur, wobei Mehr- und Sonderbedarfe darüber hinaus abzudecken seien. Es bedürfe hier eines breiten gesellschaftlichen Dialogs im Rahmen einer Expertenkommission.¹⁵²

5.8. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Stellungnahme des DGB zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 7. November 2022 zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) – Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022 sowie zu weiteren Anträgen auf Ausschussdrucksache 20(11)224 vom 3. November 2023, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/919144/9ebb802e4164ccfa052ae7b133b45ddd/Stellungnahme-DGB-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023).

In der Stellungnahme des DGB anlässlich der Einführung eines Bürgergeldes fordert dieser die zeitnahe Entwicklung eines neuen Herleitungsverfahrens für die Regelbedarfe der Grundsicherung. Dazu solle eine Sachverständigenkommission eingesetzt werden, die sich aus Vertretern aus der Wissenschaft, der Sozialpartner, der Sozial- und Wohlfahrtsverbänden und Betroffenenorganisationen zusammensetzt. Der DGB verweist dabei auf den Vorschlag von Becker. Dieser stelle eine gute Diskussionsgrundlage für die Neuermittlung der Regelbedarfe dar.¹⁵³

5.9. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V., Paritätische Forschungsstelle

Aust/Dr. Rock/Schabram, Expertise, Regelbedarfe 2021. Alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V., Paritätische Forschungsstelle (Hrsg.), 2020, abrufbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/expertise-regelsatz_2020_web.pdf (zuletzt abgerufen am 15. Juni 2023).

152 Ebd. S. 3.

153 Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 7. November 2022 zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) – Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022 sowie zu weiteren Anträgen auf Ausschussdrucksache 20(11)224 vom 3. November 2023, S. 4.

Die Autoren der Paritätischen Forschungsstelle kritisieren vor dem Hintergrund des zum Zeitpunkt der Expertise vorliegenden Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Neuermittlung der Regelbedarfe zum 1. Januar 2021 die Ermittlung der Regelbedarfe insbesondere auch im Hinblick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinen Entscheidungen aus den Jahren 2010 und 2014 als unzureichend.¹⁵⁴ Umfangreiche Kritik wird an dem Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe geübt.¹⁵⁵

In Bezug auf das Ermittlungsverfahren richtet sich die Kritik insbesondere gegen das gewählte Statistikmodell, dass „sich nicht als resistent gegen manipulative Eingriffe in das Verfahren“ erwiesen habe.¹⁵⁶ Die notwendigen Voraussetzungen für ein funktionsfähiges Statistikmodell seien nicht beachtet worden. So müsse die Einkommenslage so gewählt werden, dass die Verbräuche dieser Gruppe einen plausiblen Hinweis auf die Deckung des Existenzminimums geben. Die soziale Lage der Referenzgruppe müsse daher auf Geeignetheit überprüft werden, was erkennbar nicht erfolgt sei.¹⁵⁷ Die Referenzgruppe müsse ferner so gewählt werden, dass Zirkelschlüsse vermieden würden. Es müsse ausgeschlossen werden, dass sich in der Referenzgruppe Personen(-gruppen) befänden, die auf demselben oder womöglich geringeren materiellen Niveau lebten, wie die Grundsicherungsempfänger. Insbesondere dürften sich keine sogenannten „verdeckt Arme“ in der Referenzgruppe befinden. Im Übrigen sei der erfolgte Wechsel der Referenzgruppe auf die unteren 15 Prozent der Einkommensskala nie überzeugend begründet worden.¹⁵⁸ Ferner setze das Statistikmodell für ein Funktionieren voraus, dass nicht willkürlich Ausgabenpositionen herausgestrichen würden. Daher sei es nicht statthaft, aus den Ausgabenpositionen in der EVS nach dem Modell des Warenkorb eine Auswahl zu treffen und lediglich selektiv Ausgabenpositionen als regelbedarfsrelevant anzuerkennen.¹⁵⁹ Im Übrigen könne, selbst wenn einzelne normative Wertungen des Gesetzgebers innerhalb der verfassungsrechtlich gegebenen Gestaltungsräume lägen, eine Vielzahl von Kürzungen zu einem evident unzureichenden Gesamtbedarf führen.¹⁶⁰

Vor diesem Hintergrund haben die Autoren alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung vorgelegt.

154 Aust/Rock/Schabram, Expertise, Regelbedarfe 2021. Alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung, S. 8.

155 Ebd. S. 6 ff.

156 Ebd. S. 7.

157 Ebd. S. 7.

158 Ebd. S. 7, S. 9 ff.

159 Ebd. S. 8, 12 f.

160 Ebd. S. 12 f.

Dabei erfolge die Berechnung auf Grundlage einer Sonderauswertung der EVS, die 2018 durch das Statistische Bundesamt im Auftrag der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag durchgeführt worden sei.¹⁶¹ Im Rahmen dieser Sonderauswertung seien „verdeckt Arme“ aus der Grundgesamtheit der Haushalte ausgeschlossen worden, indem ein Mindesteinkommen für die Haushalte in Höhe von 769,84 Euro definiert worden sei¹⁶². Auch seien Haushalte ausgeschlossen worden, die zusätzlich ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Solarstrom in Höhe von 100 Euro hatten, um so zusätzliche Kosten abzugelten, die sich aus der Erwerbstätigkeit ergeben würden.¹⁶³ Nach Ausschluss dieser Gruppen habe sich die Sonderauswertung auf die untersten 20 Prozent der nach dem Einkommen geschichteten Haushalte bezogen.

Ausgegangen werde ferner von dem Grundsatz des „reinen“ Statistikmodells und es würden im Wesentlichen alle Ausgaben der Referenzgruppe als regelbedarfsrelevant bewertet. Ausnahmen würden lediglich Ausgabepositionen betreffen, die bei Grundsicherungsbeziehenden nicht anfallen und/oder anderweitig gedeckt würden, wie etwa Kosten der Unterkunft und Heizung und GEZ.¹⁶⁴

Zudem sollten die Kosten für Haushaltsenergie (Strom) und langlebige Konsumgüter (sogenannte „weiße Ware“) aus dem Regelbedarf herausgenommen werden, da diese nicht sachgerecht pauschaliert werden könnten. Stromkosten müssten als zusätzlicher Bedarf in Kosten der tatsächlichen Höhe übernommen werden, während sogenannte „weiße Ware“ im Bedarfsfall als Sonderbedarf gewährleistet werden solle.¹⁶⁵

Ferner sollten nach dem alternativen Berechnungsverfahren auch Versicherungen berücksichtigt werden. Dies gelte sowohl eine für die verpflichtende KFZ-, als auch für private Haftpflicht- und Hausratsversicherungen.¹⁶⁶

Im Hinblick auf die Kinderregelbedarfe bestehe keine hinreichend verlässliche Grundlage zur Ermittlung dieser Bedarfe nach dem Statistikmodell. Das Rechenverfahren bleibe, obwohl Daten vorlägen, intransparent und statistisch sehr fragwürdig. Grund dafür sei die geringe Zahl von Haushalten in den Referenzgruppen.¹⁶⁷ Darauf wiesen auch die Sprünge bei den ermittelten Bedarfen für die Kinder und Jugendlichen hin.¹⁶⁸ Mithin bedürfe es eines anderen Verfahrens der Ermittlung der Bedarfe, um ein gleichberechtigtes Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen zu

161 Ebd. S. 11.

162 Für das Jahr 2018.

163 Ebd. S. 11.

164 Ebd. S. 14.

165 Ebd. S. 14.

166 Ebd. S. 14.

167 Ebd. S. 22.

168 Ebd. S. 22.

ermöglichen. Daher sei die Bundesregierung dringend aufgerufen, ein alternatives System zur Feststellung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern zu erarbeiten.¹⁶⁹

Unter Hinweis auf die von der Forschungsstelle vorgelegten alternative Berechnung wird vom Paritätischen Gesamtverband zusammenfassend festgestellt, dass sich die Kritik an den Regelbedarfsermittlungen vor allem gegen sachlich unbegründeten, willkürlichen Wechsel der Referenzgruppe zur Berechnung der Regelsätze, den Verzicht auf die Ausklammerung leistungsberechtigter Personen aus der Referenzgruppe, die ihre Ansprüche nicht geltend machen (sogenannte „verdeckt Arme“) und die methodische unzulässige Streichung von zahlreichen Ausgabenpositionen in der Referenzgruppe, insbesondere die Streichung oder Kürzung zahlreicher Ausgaben im Zusammenhang mit der sozialen Teilhabe richtet. Vor diesem Hintergrund solle insbesondere für die Vorbereitung der nächsten anstehenden Regelbedarfsermittlung umgehend eine Kommission eingerichtet werden, die alternative Varianten zur Festlegung eines valide ermittelten menschenwürdigen Existenzminimums prüfen und dem Gesetzgeber entsprechende Vorschläge unterbreiten und dabei insbesondere ein sachgerechtes Ermittlungsverfahren für das soziokulturelle Existenzminimum für Minderjährige erarbeiten. Ferner seien Vorschläge für eine sachgerechte und bedarfsdeckende Finanzierung der Stromkosten für Grundsicherungsbeziehende und zur Anschaffung von langlebigen Konsumgütern wie Kühlschränken oder Waschmaschinen jenseits der Regelleistung vorzulegen und ein Konzept, wie dem zum Teil sehr unterschiedlichen Mobilitätsbedarf in Stadt und Land Rechnung getragen werden könne.¹⁷⁰

Aust/Schabram, Regelbedarfe 2023: Fortschreibung der Paritätischen Regelbedarfsforderung - Kurzepertise der Paritätischen Forschungsstelle, abrufbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/Kurzepertise_PariForschungsstelle_Regelbedarfsermittlung2023.pdf (zuletzt abgerufen am 15. Juni 2023).

Mit der Regelbedarfsexpertise „Regelbedarfe 2021“ habe die Paritätische Forschungsstelle eine alternative Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung vorgenommen, die mit der Kurzepertise auf das Jahr 2023 fortgeschrieben worden sei. Dabei werde auf eine kritische Problematisierung des Fortschreibungsverfahrens verzichtet und der nach §28a SGB XII gesetzlich vorgeschriebene Mechanismus angewendet.

* * *

169 Ebd. S. 22, wobei sich der Paritätische Wohlfahrtsverband dabei grundsätzlich für die Einführung einer Kindergrundsicherung nach den Ideen vom Bündnis Kindergrundsicherung ausspricht.

170 Ebd. S. 2 f.